Intermediary Foundation of the Universal Declaration of Human Rights

A A N T E K E N E N
aan: hoofdcommissariaat politie Brussel (brussel/ elsene)

Wetstraat 1
1000 – BRUSSEL
BELGIE

Your letter of	-
Your reference	-
Our letter of	-
Our reference	Strafaangifte
Enclosure(s)	
Contact	IFUD of Human Rights / J.P. van den Wittenboer
Direct line	ifudofhumanrights@yahoo.com
Re	***STRAFAANGIFTE***

Mierlo,19 juni 2012

Hierbij doe ik strafaangifte tegen de Europese Commissie, Wetstraat 200 Brussel / Belgie.

Aangever: IFUD of Human Rights,voorzitter Joannes Petrus van den Wittenboer,adres Kastanje 28, 5731NK Mierlo, Nederland.

Tegen: Europese Commissie, Wetstraat 200, Brussel Belgie.

Omschrijving (vermoedelijk) strafbare feit:
Het via internet verspreiden en te koop aanbieden cq verkopen van nazi merchandise.Het een en ander o.a. t-shirts met hakenkruizen verwerkt in europese vlag.Zie bijlage(n),hierdoor medeplichtig aan verspreidingsdelict.

Commentaar: middels een brief Ref. Ares(2012)683201- 08/06/2012 door de Europese Commissie aan IFUD of Human Rights,geeft de commissie te kennen dat het recht aan het vertoon van nazisymbolen als zodanig niet in de weg staat.Ik ben het in zoverre hier mee eens daar waar het gaat om doeleinden als musea,educatie die onder "fair use"begrip vallen.Alle andere gevallen en situaties die onder het begrip "misbruik" vallen zijn verboden / strafbaar en vallen onder het Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie (ICERD).Het oordeel over strafbaarheid is aan de strafrechter hierover.

Correspondence:Po.box 324, 5660AH Geldrop The Netherlands
Offices:Kastanje 28, 5731NK Mierlo The Netherlands
C.o.C.reg:41092925 Eindhoven N.L.
E-mail: ifudofhumanrights@yahoo.com
Internet: http://ifudofhumanrights.webs.com/
Phone:+31 -(0)6 50 425 552

AANTEKENEN
19 juni 2012

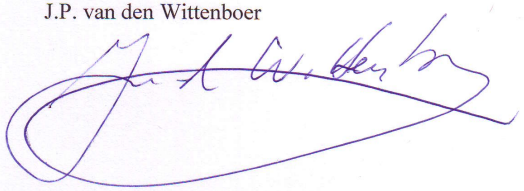
Hoofdcommissariaat politie Brussel (brussel/ elsene)
Wetstraat 1
1000- BRUSSEL
BELGIE.

Ik verzoek u van deze aangifte procesverbaal op te maken en hiervan het afschrift aan mij toe te sturen.

HOOGACHTEND,

IFUD of Human Rights
voorzitter

J.P. van den Wittenboer



Correspondence:Po.box 324, 5660AH Geldrop The Netherlands
Offices:Kastanje 28, 5731NK Mierlo The Netherlands
C.o.C.reg:41092925 Eindhoven N.L.
E-mail: ifudofhumanrights@yahoo.com
Internet: http://ifudofhumanrights.webs.com/
Phone:+31 -(0)6 50 425 552

Intermediary Foundation of the Universal Declaration of Human Rights

AANTEKENEN
EUROPESE COMMISSIE / directoraat-generaal
Justitie / directoraat C:grondrechten en burgerschap
eenheid1:Emmanuel Crabit (voor Barroso)

Rue de Loi 200
B-1049 BRUSSELS - BELGIUM

Your letter of	15-03-2012
Your reference	JUST/C1/AEP/am/299508s
Our letter of	27-01-2012
Our reference	BARROSO / brief
Enclosure(s)	
Contact	IFUD of Human Rights / J.P. van den Wittenboer
Direct line	Schriftelijk per post AUB
Re	***Inbreukprocedure schending Uniewaarden***

Mierlo,28 maart 2012

Hierbij verzoekt IFUD of Human Rights Zijne Hoge Excellentie Barroso op grond van primair gemeenschaps- en Unierecht "de Verdragen" (niet op grond van kaderbesluiten),de inbeukprocedure tegen lidstaat Nederland aanhangig te maken bij het Europese Hof van Justitie in Luxemburg.(VEU - VWEU - Europees Handvest van de Grondrechten en ICERD).Op grond van langdurig en structureel schenden waarden van de Unie door lidstaat Nederland.

Ik merk op dat de Commissie in 2011 een minder belangrijk onderwerp aanhangig heeft gemaakt tegen Nederland rond de aanbestedings procedure van koffieautomaten: Europese Commissie tegen Koninkrijk der Nederlanden dd,15 december 2011,zaaknr: **C-368/10**.

Voortvarendheid is verzocht,te verwijzen naar de anti-Europese Unie "merchandise" verspreid via het internet in alle EU-lidstaten "t-shirts en buttons".

1. t-shirt korte mouw donkerblauw van kleur met de gele sterren van de EU-vlag en in het centrum een groot hakenkruis,lichterblauw van kleur,

2. t-shirt korte mouw wit van kleur met adelaar Derde Rijk op het symbool van de EU,met onder de tekst "Ein Reich-Ein Volk-Ein Euro",kleur zwart,

Correspondence:Po.box 324, 5660AH Geldrop The Netherlands
Offices:Kastanje 28, 5731NK Mierlo The Netherlands
C.o.C.reg:41092925 Eindhoven N.L.
E-mail: ifudofhumanrights@yahoo.com
Internet: http://ifudofhumanrights.webs.com/
Phone:+31 -(0)6 50 425 552

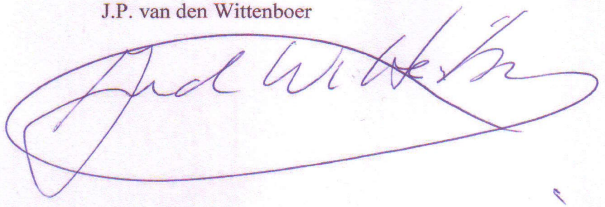
3. button afbeelding als onder punt 2,in de kleuren zwart blauw en geel.

Mag Ik schriftelijk vernemen.

MET DE MEESTE HOOGACHTING,

IFUD of Human Rights
voorzitter

J.P. van den Wittenboer



Correspondence:Po.box 324, 5660AH Geldrop The Netherlands
Offices:Kastanje 28, 5731NK Mierlo The Netherlands
C.o.C.reg:41092925 Eindhoven N.L.
E-mail: ifudofhumanrights@yahoo.com
Internet: http://ifudofhumanrights.webs.com/
Phone:+31 -(0)6 50 425 552




EU
EIN REICH - EIN VOLK - EIN EURO



DE EUROPESE UNIE

NL

Brussel, 21 maart 2012
(OR. fr)
7964/12
PRESSE 129

Verklaring van hoge vertegenwoordiger Catherine Ashton namens de Europese Unie naar aanleiding van de Internationale Dag ter bestrijding van rassendiscriminatie op 21 maart 2010

"De Europese Unie wil op de Internationale Dag ter bestrijding van rassendiscriminatie haar voortdurende engagement voor de bestrijding van alle vormen van racisme en vreemdelingenhaat onderstrepen. Rassendiscriminatie is in strijd met de waarden waarop de EU is gebaseerd en wij leveren zowel binnen de EU als elders in de wereld onverdroten inspanningen om deze discriminatie uit te bannen. Dat gebeurt onder meer in de vorm van wetgeving, bewustmakingscampagnes en steunverlening aan projecten van maatschappelijke organisaties.

De wereldwijde inspanningen voor de bestrijding van racisme zijn gebaseerd op het Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie (ICERD). Wij roepen alle staten op dit verdrag zo spoedig mogelijk te ratificeren en ten uitvoer te leggen."

PERS

Wetstraat 175 B – 1048 BRUSSEL Tel.: +32 (0)2 281 6319 Fax: +32 (0)2 281 8026
press.office@consilium.europa.eu http://www.consilium.europa.eu/Newsroom

EUROPESE COMMISSIE
DIRECTORAAT-GENERAAL JUSTITIE

Directoraat C: Grondrechten en burgerschap van de Unie
Eenheid C1: Grondrechten en rechten van het kind
Eenheidshoofd

Ref. Ares(2012)683201 - 08/06/2012

Brussel
JUST/C1/AEP/vf/727755s

J.P. van den Wittenboer
Voorzitter van IFUD of Human Rights
Kastanje 28
5731 NK Mierlo
Nederland

Geachte heer Van den Wittenboer,

Dank u voor uw aan voorzitter Barroso gerichte brief van 28 maart 2012. U verwijst daarin naar ons antwoord op uw brief van 27 januari 2012, waarin u uw bezorgdheid tot uitdrukking brengt over het openbare vertoon van nazisymbolen in Nederland. U verzoekt de Commissie om een inbreukprocedure tegen Nederland in te leiden wegens schending van EU-waarden.

Zoals wij in ons antwoord van 15 maart reeds hebben uiteengezet, veroordeelt de Commissie ten sterkste alle vormen en uitingen van racisme en intolerantie, die onverenigbaar zijn met de beginselen en de waarden die aan de EU ten grondslag liggen. Zoals wij ook hebben uiteengezet, staat het recht van de EU niet aan het vertoon van nazisymbolen als zodanig in de weg. In sommige gevallen kan een dergelijk vertoon echter binnen de werkingssfeer vallen van Kaderbesluit 2008/913/JHA, dat aanzetting tot geweld of haat op grond van ras, huidskleur, godsdienst, afstamming, dan wel nationale of etnische afkomst verbiedt. Het is aan de nationale autoriteiten, zoals de politie en de rechter, om elk geval afzonderlijk te onderzoeken en om vast te stellen of er sprake is van het opzettelijk aanzetten tot geweld of haat. De Commissie kan daarom in het onderhavige geval geen rol spelen.

Hoogachtend,

Emmanuel Crabit

Europese Commissie, B-1049 Brussel - België. Telefoon: (32-2) 299 11 11.
Kamer: MO59 5/066. Telefoon: doorkiesnummer (32-2) 298 54 96. Fax: (32-2) 296 76 23.

Publicatievoorschriften voor wat betreft het gebruik van de Europese vlag

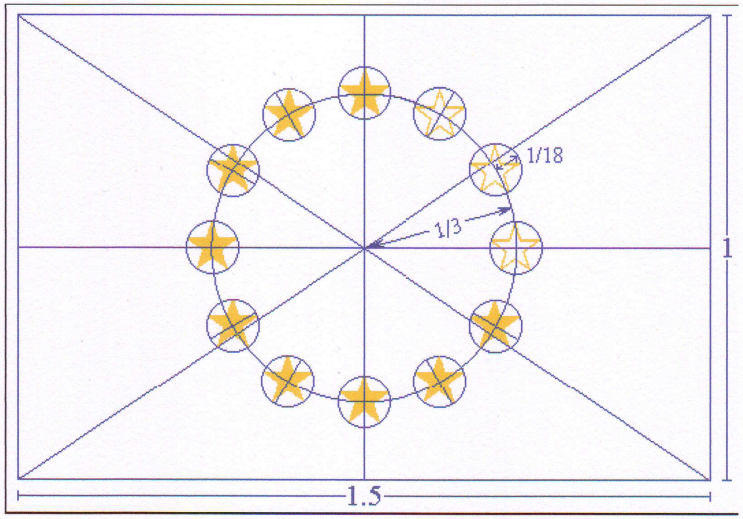
SYMBOOLBESCHRIJVING

Tegen een azuurblauwe achtergrond vormen twaalf gouden sterren een cirkel, die de eenheid
van de Europese volkeren voorstelt. Het aantal sterren is onveranderlijk vastgesteld op twaalf,
omdat dit getal het symbool is van volmaaktheid en volledigheid.

HERALDISCHE BESCHRIJVING

Een cirkel van twaalf vijfpuntige gouden sterren, waarvan de punten elkaar niet raken, tegen
een azuurblauwe achtergrond.

GEOMETRISCHE BESCHRIJVING



Het embleem heeft de vorm van een rechthoek waarvan de lange zijde gelijk is aan anderhalve keer de korte zijde (verhouding 3:2). Twaalf gouden sterren, op regelmatige afstanden geplaatst, vormen een onzichtbare cirkel waarvan het middelpunt op het snijpunt van de diagonalen van de rechthoek ligt. De straal van de cirkel is gelijk aan een derde van de
korte zijde van de rechthoek. Elk van de vijfpuntige sterren is in een onzichtbare cirkel gevat,
waarvan de straal gelijk is aan 1/18de van de korte zijde van de rechthoek. Alle sterren zijn verticaal geplaatst, d.w.z. dat één punt naar boven is gericht en de twee onderste punten op een onzichtbare lijn rusten die loodrecht op de korte zijde van de rechthoek staat. De sterren
bevinden zich op de cirkel zoals de cijfers op de wijzerplaat van een klok. Het aantal sterren
blijft onveranderlijk.

KLEURENREGEL

Het embleem is samengesteld uit de volgende kleuren:

PANTONE REFLEX BLUE voor het oppervlak van de rechthoek;

PANTONE YELLOW voor de sterren.

Vierkleurendruk

Bij vierkleurendruk moeten de twee standaardkleuren op basis van de vier beschikbare kleuren worden aangemaakt.

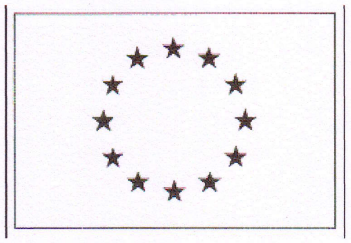
Voor het PANTONE YELLOW kan 100 % ‘Process Yellow’ worden gebruikt.
PANTONE REFLEX BLUE wordt verkregen door 100 % ‘Process Cyan’ te mengen met 80 % ‘Process Magenta’.

INTERNET

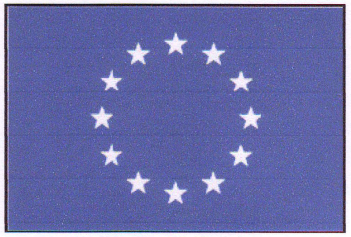
PANTONE REFLEX BLUE komt in het webpalet overeen met de kleur RGB:0/0/153 (hexadecimaal: 000099) en PANTONE YELLOW met de kleur RGB:255/204/0 (hexadecimaal: FFCC00).

AFDRUK IN ÉÉN KLEUR

Wanneer alleen met zwart kan worden gewerkt, worden zwarte sterren tegen een witte achtergrond in een zwart omlijnde rechthoek gezet.

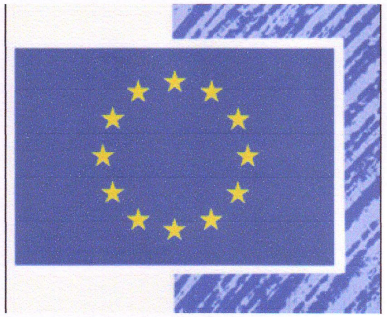


Wanneer geen geel beschikbaar is, maar wel blauw (Reflex Blue uiteraard), worden de sterren
in negatief wit op een achtergrond van 100 % Reflex Blue geplaatst.



AFDRUK OP GEKLEURDE ACHTERGROND

Wanneer een gekleurde achtergrond onvermijdelijk is, moet de rechthoek met een WIT kader
worden omgeven waarvan de breedte gelijk is aan 1/25ste van de korte zijde van de rechthoek.



FACULTEIT RECHTSGELEERDHEID

UNIVERSITEIT GENT

Academiejaar 2010-2011

Het nieuwe kaderbesluit racisme en vreemdelingenhaat: kritische evaluatie en implicaties voor België en Italië.

Masterproef van de opleiding
'Master in de rechten'

Ingediend door

Aline Heyrman

00603535
Major Europees Recht

Promotor: Professor Gert Vermeulen
Commissaris: Tom Vander Beken

Dankwoord

Met dit dankwoord wil ik mij richten tot alle personen die mij hebben geholpen en gesteund bij de totstandkoming van mijn masterproef. Het was een lange en boeiende zoektocht, die begon in het warme Italië en eindigde in het vertrouwde België.

Eerst en vooral wil ik mijn promotor Professor Gert Vermeulen bedanken, die mij in de juiste richting heeft gestuurd en steeds paraat stond om mijn vragen te beantwoorden.

Ten tweede mijn thuisfront en familie, waar ik bij terecht kon met mijn twijfels en bedenkingen.

'Last but not least' mijn vriend(inn)en, en vooral deze waarmee ik 'thesisdagen' heb georganiseerd en samen het warme weer heb getrotseerd.

Inhoudstafel

INLEIDING

ALGEMEEN DEEL

1. Algemeen ... 8

1.1 Wat is racisme? Oude en nieuwe vormen van racisme. ... 8

1.2 De (afwezigheid van een) definitie van 'racisme' ... 9

1.2.1 Algemene problematiek ... 9

1.2.2 Op Europees niveau ... 10

1.2.3 Op internationaal vlak: de Verenigde Naties en het ICERD ... 11

1.2.4 België ... 12

1.2.5 Italië ... 12

1.3 Islamofobie en antisemitisme: vormen van racisme? ... 12

1.3.1 Islamofobie ... 12

1.3.2 Antisemitisme ... 14

DEEL OVER EUROPA

2 De ontwikkeling van een Europees beleid inzake racisme en vreemdelingenhaat ... 15

2.1 Immigratie en extreemrechts: racisme en vreemdelingenhaat in Europa in de jaren '80 en '90 15

2.2 Het Europees beleid inzake racisme en vreemdelingenhaat vóór het Kaderbesluit ... 18

2.2.1 Pleidooi voor een Europees beleid: initiatieven van het Europees Parlement en de Starting Line Group ... 18

2.2.2 'Soft law'-maatregelen: Het Gemeenschappelijk optreden van 15 juli 1996 door de Raad aangenomen ter bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat en het 'European Year Against Racism' (1997) ... 19

2.2.3 Een basis voor wetgevende actie: art.13 EG en art.29 EU ... 21

2.2.4 De vorming van een volwaardig Europees beleid inzake racismebestrijding: wetgevende initiatieven na het Verdrag van Amsterdam ... 21

2.2.5 Welke Europese organisatie waakt over de bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat binnen de Europese Unie? ... 24

3 Het Kaderbesluit racisme en vreemdelingenhaat ... 26

3.1 Het kaderbesluit in het algemeen ... 26

3.1.1 Harmonisatie van het strafrecht op grond van art. 29 EU ... 26

3.1.2 De (hoofd)bezwaren ten aanzien van strafrechtelijke harmonisatie ... 28

3.1.3 De rechtsaard van het kaderbesluit en de rol van het Hof van Justitie ... 29

3.2 Het Kaderbesluit van 2008 van de Raad bestreffende de bestrijding van bepaalde vormen en uitingen van racisme en vreemdelingenhaat door middel van het strafrecht ('het Kaderbesluit') ... 30

3.2.1 Antisemitisme en islamofobie: actuele voorbeelden van racisme en vreemdelingenhaat in de Europese Unie ... 31

3.2.2 Aanzet tot strafrechtelijke harmonisatie inzake bepaalde vormen en uitingen van racisme en vreemdelingenhaat ... 33

3.2.3 Samenvattend: *ratio legis* van het Kaderbesluit ... 38

3.2.4 Wetgevingsproces en bezwaren ... 39

3.2.5 Inhoud van het Kaderbesluit en kritische bemerkingen ... 40

3.3 Tussentijdse conclusie: de meerwaarde van het Kaderbesluit? ... 54

CASESTUDIES

4 Casestudy België ... 57

4.1 België en racisme ... 58

4.1.1 Algemene tendens ... 58

4.2 Juridische instrumenten ter bestrijding van racisme in het Belgisch (straf)recht vóór het Kaderbesluit ... 60

4.2.1 De Belgische Grondwet (art.11) ... 60

4.2.2 Wet van 30 juli 1981 tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden (de Antiracismewet of de 'Wet Moureaux') ... 61

4.2.3 Wet van 15 februari 1993 tot oprichting van een Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding ... 65

4.2.4 Wet van 20 januari 2003 tot versterking van de wetgeving tegen het racisme ... 65

4.2.5 Wet van 25 februari 2003 ter bestrijding van discriminatie en tot wijziging van de wet van 15 februari 1993 tot oprichting van een Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding ... 66

4.2.6 Wet van 10 mei 2007 tot wijziging van de wet van 30 juli 1981 tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden (de nieuwe Antiracismewet) ... 67

4.2.7 Wet van 23 maart 1995 tot bestraffing van het ontkennen, minimaliseren, rechtvaardigen of goedkeuren van de genocide die tijdens de tweede wereldoorlog door het Duitse nationaal-socialistische regime is gepleegd (de Negationismewet) ... 71

4.3 Racisme in de Belgische politiek en reactie hierop ... 72

4.4 Belgische rechtspraak en racisme: recente ontwikkelingen? ... 76

4.5 België en het Kaderbesluit racisme en vreemdelingenhaat ... 78

4.5.1 In welke mate voldoet de Belgische wetgeving al aan de verplichtingen opgelegd door het Kaderbesluit? Artikelsgewijze bespreking. ... 78

4.5.2 De implicaties van het Kaderbesluit: welke stappen moet België nog ondernemen om te voldoen aan de verplichtingen die door het Kaderbesluit worden opgelegd? ... 82

4.5.3 Omzetting van het Kaderbesluit in nationaal recht ... 83
4.6 Conclusie ... 84
5 Casestudy Italië ... 85
5.1 Italië en racisme ... 85
5.1.1 Algemene tendens ... 85
5.2 Racisme in de Italiaanse politiek en reactie hierop ... 90
5.2.1 Lega Nord:algemeen ... 91
5.2.2 Racistische uitlatingen van de Lega Nord: reactie? ... 92
5.3 Juridische instrumenten ter bestrijding van racisme in het Italiaans (straf)recht vóór het Kaderbesluit ... 95
5.3.1 De Italiaanse Grondwet (art.3) ... 95
5.3.2 Wet nummer 645 van 20 juni 1952 houdende normen ter uitvoering van de 12 voorlopige slotbepalingen (eerste komma) van de grondwet (Legge Scelba) ... 95
5.3.3 Wet nummer 962 van 9 oktober 1967 betreffende preventie en repressie van het misdrijf genocide ... 95
5.3.4 Wet nummer 654 van 13 oktober 1975 betreffende de ratificatie en uitvoering van de internationale conventie voor de eliminatie van alle vormen van raciale discriminatie, geopend voor ondertekening te New York op 7 maart 1966 (Legge Reale) ... 96
5.3.5 Wet nummer 205 van 25 juni 1993 betreffende dringende maatregelen in de materie van raciale, etnische en religieuze discriminatie(Legge Mancino) ... 97
5.3.6 Wet nummer 85 van 24 februari 2006 houdende wijzigingen aan het Strafwetboek in de materie van de opiniemisdrijven ... 99
5.3.7 Artikel 41 en 42 van wet nummer 40 van 6 maart 1998 houdende de regeling van immigratie en normen inzake de toestand van de buitenlander ... 100
5.3.8 Wet nummer 189 van 30 juli 2002 betreffende de wijziging van de wetgeving in de materie van immigratie en asiel ... 101
5.3.9 Relevante bepalingen in het Strafwetboek ... 102
5.3.10 Slotopmerking: de definitie van racisme en xenofobie? ... 103
5.4 Italiaanse rechtspraak en racisme: recente ontwikkelingen? ... 103
5.5 Italië en het Kaderbesluit racisme en vreemdelingenhaat ... 106
5.5.1 In welke mate voldoet de Italiaanse wetgeving al aan de verplichtingen opgelegd door het Kaderbesluit? Artikelsgewijze bespreking. ... 106
5.5.2 De implicaties van het Kaderbesluit: welke stappen moet Italië ondernemen om te voldoen aan de verplichtingen die door het Kaderbesluit worden opgelegd? ... 113
5.5.3 Omzetting van het Kaderbesluit in nationaal recht ... 113
5.6 Conclusie ... 114

NABESPREKING

6 Nabespreking ... 115
6.1 Algemeen: het Kaderbesluit ... 115
6.2 Specifieke thema's en kritische bemerkingen ... 117
6.2.1 De (afwezigheid van een) definitie van 'racisme' ... 117
6.2.2 De bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat versus de bescherming van de vrijheid van meningsuiting ... 117
6.2.3 Gegevensverzameling ... 118
6.2.4 De invoering van het concept 'godsdienst' en de strijd tegen islamofobie ... 119
6.2.5 Antisemitisme en negationisme ... 120
6.3 De racismebestrijding in België en Italië: hoe staan beide landen hier tegenover? ... 121
6.3.1 Wetgeving ... 121
6.3.2 Rechtspraak ... 121
6.3.3 Politiek ... 121
6.3.4 De implementatie van het Kaderbesluit ... 122
6.4 De toekomst van het Kaderbesluit? ... 123
BIJLAGE 1: Kaderbesluit 2008/913/JBZ van de Raad van 28 november 2008 betreffende de bestrijding van bepaalde vormen en uitingen van racisme en vreemdelingenhaat door middel van het strafrecht ... 124
BIJLAGE 2: *Overzichtstabel conformiteit van de Belgische en Italiaanse wetgeving met het Kaderbesluit 2008/913/JBZ* ... 130
Bibliografie ... 135

INLEIDING

De Raad van de Europese Unie nam op 28 november 2008 het Kaderbesluit ter bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat aan. Deze masterproef wil een kritische evaluatie van dit besluit doorvoeren en de implicaties ervan voor België en Italië nader onderzoeken.

Grosso modo kan dit werk worden ingedeeld in drie luiken: een algemeen luik, een luik gewijd aan Europa en een luik met casestudies dat op zijn beurt is ingedeeld in de casestudy België en de casestudy Italië.

Het algemeen luik omvat een analyse en terminologische inleiding gewijd aan drie begrippen die zeer actueel zijn in het Europa van vandaag: de begrippen 'racisme' , 'antisemitisme' en 'islamofobie'.

Het Europees luik bestaat op zijn beurt uit twee onderdelen. Het eerste deel behandelt het Europese beleid in de materie van racisme en vreemdelingenhaat van vóór het Kaderbesluit. Om het Kaderbesluit te kunnen plaatsen binnen het beleid van de EU is het immers noodzakelijk om de voorgeschiedenis weer te geven. Het tweede onderdeel bevat de evaluatie van het Kaderbesluit zelf. Het Kaderbesluit richt zich op het strafrecht; dus zullen wij in dit werk enkel het beleid van de Europese Unie ten opzichte van racistische misdrijven onder de loep nemen.[1] Het beleid ten opzichte van racisme en discriminatie bij tewerkstelling, in het onderwijs en op de arbeidsmarkt blijft buiten beschouwing.

Het laatste luik omvat twee casestudies. Eerst en vooral een casestudy rond België, aangezien het Belgische rechtssysteem mijn eigen rechtssysteem is. Vervolgens een studie van Italië, omdat ik daar gedurende één academiejaar het Erasmus-programma heb gevolgd en daardoor een grote interesse heb ontwikkeld voor het Italiaanse rechtssysteem. Zowel de interne strafrechtelijke regeling, als een aantal praktische gevallen van rechtspleging zullen worden onderzocht. We eindigen met een antwoord op de vraag naar de conformiteit van de nationale wetgeving met het Kaderbesluit.

[1] Dit met uitzondering van enkele niet-strafrechtelijke zaken die van belang zijn binnen het grotere geheel, zoals de bespreking van de Rasrichtlijn en het immigratiebeleid in Italië.

ALGEMEEN DEEL

1. Algemeen

Dit onderdeel behandelt het concept racisme. De oude en nieuwe vormen van racisme, zoals in de literatuur onderverdeeld, worden hierin uiteengezet (1.1). Vervolgens bespreken we de problematiek van de definiëring van het begrip 'ras', waarvan de aanpak op verschillende niveaus wordt bekeken (Europees, internationaal en nationaal) (1.2.) Tenslotte vestigen we kort de aandacht op de vragen gerezen ten aanzien van fenomenen als 'islamofobie' en 'antisemitisme', meer bepaald de vraag of deze fenomenen kunnen worden beschouwd als specifieke vormen van racisme (1.3.).

1.1 Wat is racisme? Oude en nieuwe vormen van racisme.

De oorsprong van de term 'racisme' ligt in de kritiek die werd geleverd op de 19e-eeuwse wetenschappelijke 'rastheorieën', waarin de menselijke populatie werd onderverdeeld in een aantal biologisch onderscheiden 'rassen'. Deze rassen werden veelal geïdentificeerd door de verwijzing naar lichamelijke kenmerken, zoals huidskleur en gezichtskarakteristieken. Dit leidde tot de visie dat sommige 'rassen' superieur waren ten opzichte van andere, wat op zijn beurt een ideologische basis opleverde voor de rassenwetten van de jaren dertig van de twintigste eeuw en de Holocaust.[2]

Kritiek op het concept van biologisch te onderscheiden menselijke 'rassen' kwam er vanaf 1920. Na de tweede Wereldoorlog nam UNESCO het initiatief tot het aanstellen van een groep van vooraanstaande wetenschappers. Dit resulteerde in de vaststelling dat er geen wetenschappelijke basis is voor de onderstelling dat de menselijke populatie bestaat uit een aantal onderscheiden 'rassen'. Hierdoor werden de 'rastheorieën' weerlegd.[3]

Bovenstaande racistische ideeën kunnen worden geclassificeerd onder de term 'wetenschappelijk racisme'. Na de Tweede Wereldoorlog en de hiermee gepaarde genocide, werd de term 'ras' uit het publieke discours gebannen.[4] Met het verdwijnen van deze eerste vorm van racisme verschoof de aandacht naar een nieuwe vorm, namelijk het 'cultureel racisme'. Dit concept verwijst naar discriminatie en vooroordelen ten aanzien van individuen van andere etnische groepen. Individuen zouden de neiging hebben om hun eigen culturele gemeenschap te verkiezen boven die van anderen. Bij vermenging van culturen kunnen deze neigingen leiden tot conflicten tussen de verschillende

[2] M. BELL, *Racism and equality in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2008, 8 (hierna verkort M. BELL, *Racism and equality).*
[3] M. BELL, *Racism and equality*, *supra* noot 2, 8.
[4] EVENS FOUNDATION (ed.), *Europe's new racism? Causes, manifestations and solutions*, New York-Oxford, Berghahn Books, 2002, 4-5.

etnische groepen.[5] Tot vandaag wordt van deze vorm van racisme, ook wel 'ideologisch racisme' genoemd, gretig gebruik gemaakt door extreemrechtse partijen overal in Europa.[6] Deze partijen hanteren ideeën van culturele superioriteit van het eigen ras, om zich te verzetten tegen immigratie en de indringing van 'minderwaardige' andere culturen. Racisme wordt hier vermengd met xenofobie en vreemdelingenhaat. Xenofobie betekent letterlijk 'angst voor vreemdelingen' en geeft aanleiding tot vijandige gevoelens ten aanzien van vreemdelingen en hun cultuur.[7]

Een tweede nieuwe vorm van racisme, het 'institutioneel racisme' dateert van de jaren 1960 en vindt zijn oorsprong in het Verenigd Koninkrijk en de V.S. Bij 'institutioneel racisme' kan racisme optreden zonder dat er sprake is van een bewuste discriminerende motivatie of vooroordelen tegenover individuen van een andere cultuur.[8] De term 'institutioneel' verwijst naar de publieke sector waar etnische minderheden geen of minder gunstig gebruik kunnen maken van bepaalde diensten en instellingen op het vlak van huisvesting, onderwijs, politie, arbeidsmarkt,…[9]

Een laatste vermeldenswaardige vorm betreft het 'alledaags' of 'individueel racisme'. Deze vorm van racisme kan worden verbonden met het cultureel racisme en xenofobie. Met alledaags racisme denkt men aan een algemeen gevoel van wantrouwen en angst tegenover vreemdelingen en/of vreemde gewoontes of gebruiken. Deze gevoelens leiden niet per se tot werkelijke ideeën van culturele superioriteit tegenover wat vreemd is, maar laten zich vooral voelen in de privésfeer, zoals met betrekking tot de keuze van vrienden, de keuze van huisvesting,…[10]

1.2 De (afwezigheid van een) definitie van 'racisme'[11]

1.2.1 Algemene problematiek

Er bestaat geen eenvormige definitie van 'racisme'. Het gebruik en de betekenis van deze term verschilt van land tot land.[12] Bovendien wordt een definitie van 'racisme' zelden teruggevonden in de wetgeving. Dit kan worden verklaard door de negatieve bijklank van het woord 'ras' in de 'rastheorieën' (*supra*). Volgens één strekking vermijdt men best het concept 'ras' binnen de wet, om

[5] M. BELL, *Racism and equality*, *supra* noot 2, 9-10.
[6] Bijvoorbeeld door het Vlaams Belang en de Lega Nord (*infra*).
[7] M. BELL, *Racism and equality*, *supra* noot 2, 10.
[8] M. BELL, *Racism and equality*, *supra* noot 2, 10-11.
[9] A. DE RUYCK, J. DE VRIENDT en W. DE COCK, "Racisme en xenofobie" in G. VERMEULEN (ED.) m.m.v. F. D'HONT, *Aspecten van Europees materieel strafrecht*, Antwerpen-Apeldoorn, Maklu, 2002, 340 (hierna verkort A. DE RUYCK et al., "Racisme en xenofobie").
[10] A. DE RUYCK et al., "Racisme en xenofobie", *supra* noot 9, 340.
[11] Bij de bespreking van de definitie van 'racisme' wordt enkel gekeken naar deze die wordt gebruikt in de rechtssfeer, meer specifiek in de wettelijke instrumenten. De definitie die wordt gehanteerd in de sociologie of andere sociale wetenschappen blijft hier buiten beschouwing.
[12] X., *Racist violence in 15 EU Member States. A comparative Overview of Findings from the RAXEN NFP Reports 2001-2004*, EUMC, 2005, 213, URL: http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/CS-RV-main.pdf .

het bestaan van het concept zelf te ontkrachten.[13] Zoniet, riskeert men het idee van onderscheiden menselijke rassen te legitimeren. Het Europees Parlement nam een resolutie aan waarin werd verklaard dat '*het begrip ras geen enkele wetenschappelijke, noch genetische, noch antropologische grondslag heeft, zodat dit concept alleen maar voedsel geeft aan discriminatie van etnische groeperingen, nationaliteiten, culturen of huidskleuren, omdat het is gebaseerd op het onjuiste idee dat er welbepaalde en hiërarchisch gerangschikte "rassen" bestaan*' en dat bijgevolg '*deze term uit iedere officiële tekst zou moeten worden verbannen'*.[14] Volgens een andere strekking moeten wetteksten de term wel uitdrukkelijk hanteren, juist om duidelijk te maken dat het verboden is om een persoon minder gunstig te behandelen op basis van het 'ras'.[15]

1.2.2 Op Europees niveau

De ideologische tegenstellingen waarvan boven sprake zorgen ervoor dat de lidstaten van de Europese Unie in twee groepen kunnen worden verdeeld, naargelang de strekking waarbij men zich aansluit. Deze tweedeling leidde tot discussies in de aanloop naar de goedkeuring van de Rasrichtlijn.[16]

Na een aantal mislukte pogingen om beide strekkingen te verzoenen, werd een compromis bereikt.[17] De Richtlijn van 2000 houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht ras of etnische afstamming ('Rasrichtlijn' genoemd) (*infra*) verbiedt elke vorm van discriminatie '*op grond van ras of etnische afstamming*'.[18] De richtlijn bevat geen definitie van deze twee criteria. In de preambule wordt wel in overweging 6 vermeld dat de Europese Unie theorieën verwerpt die '*het bestaan van verschillende menselijke rassen trachten aan te tonen*'. Verder wordt ook verklaard dat '*het gebruik van het woord "ras"'* geenszins betekent '*dat dergelijke theorieën onderschreven worden*'.[19] De tekst van de richtlijn gaat niet zo ver om zich geheel te onthouden van het gebruik van de term 'ras', maar de Raad is zo voorzichtig geweest om in de preambule zich uitdrukkelijk van de rastheorieën te distantiëren. Het concept van 'etnische afstamming', en in het

[13] Er is immers geen wetenschappelijke basis voor het bestaan van 'rassen'.
[14] Resolutie over de mededeling van de Commissie betreffende racisme, vreemdelingenhaat en antisemitisme, *Pb.C.*27 mei 1996, afl. 152, 57 (paragraaf K).
[15] M. BELL, *Racism and equality*, *supra* noot 2, 12-13.
[16] A. TYSON, "The negotiations of the European Community directive on racial discrimination" in J. NIESSEN en I. CHOPIN, *The development of legal instruments to combat racism in a diverse Europe*, Leiden, M.Nijhoff Publishers, 2004, 113-114 (hierna verkort: A. TYSON, "The negotiations of the European Community directive on racial discrimination")
[17] A. TYSON, "The negotiations of the European Community directive on racial discrimination", *supra* noot 16, 113-114.
[18] Richtlijn 2000/43/EG van 29 juni 2000 van de Raad houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht ras of etnische afstamming, *Pb.L.* 19 juli 2008, afl.180, 22-26 (artikel 1).
[19] Overweging 6 van de Richtlijn 2000/43/EG.

algemeen 'etniciteit', zorgt voor minder problemen. BELL merkte overigens op dat het gebruik van dit criterium in de richtlijn nuttig is met het oog op de bestrijding van cultureel racisme in Europa.[20]

Het Europees Hof van de Rechten van de Mens heeft in *Timishev v. Russia* de gelegenheid genomen om een definitie voor 'etniciteit' te formuleren. Het EHRM merkte in dit arrest het volgende op: "*etnicity and race are related and overlapping concepts. Whereas the notion of race is rooted in the idea of biological classification of human beings into subspecies according to morphological features such as skin colour or facial characteristics, etnicity has its origin in the idea of societal groups marked by common nationality, tribal affiliation, religious faith, shared language or cultural and traditional origins and backgrounds"*.[21] Uit de vaststelling van het Hof blijkt met andere woorden dat het concept 'etniciteit' minder nefaste connotaties met zich meebrengt en dus als minder problematisch kan worden beschouwd. In die zin wordt het begrip 'etniciteit' dan ook vaak gebruikt als vervanging voor het meer controversiële begrip 'ras'.[22]

In het voorstel van 2001 van de Commissie voor een Kaderbesluit betreffende de bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat (*infra*) wordt in artikel 3 'racisme en vreemdelingenhaat' omschreven als '*de overtuiging dat ras, kleur, afstamming, godsdienst of overtuiging, nationale of etnische afkomst een doorslaggevende rol spelen in de afkeer van individuen of groepen*'.[23] De Commissie durfde dus te gaan waar de Raad een jaar eerder dit niet durfde, en voerde een definitie in.

Deze definitie overleefde de onderhandelingen echter niet, en werd niet opgenomen in de uiteindelijke tekst van het Kaderbesluit van 2008. Dit is te wijten aan het feit dat er onder de lidstaten nog een terughoudendheid leeft ten aanzien van een definiëring van het concept 'racisme'.[24]

1.2.3 Op internationaal vlak: de Verenigde Naties en het ICERD

Het Internationaal Verdrag van 1966 inzake de Uitbanning van Alle Vormen van Rassendiscriminatie (*infra*) (verder ook wel het ICERD[25] genoemd), vermeldt dat onder 'rassendiscriminatie' wordt verstaan '*elke vorm van onderscheid, uitsluiting, beperking of voorkeur op grond van ras, huidskleur, afkomst of nationale of etnische afstamming die tot doel heeft de erkenning het genot of de uitoefening, op voet van gelijkheid, van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden op politiek,*

[20] M. BELL, *Racism and equality*, *supra* noot 2, 15-16.
[21] EHRM, *Timishev v. Russia*, 2006, paragraaf 55.
[22] M. MACEWEN, *Tackling racism in Europe: an examination of anti-discrimination law in practice*, Oxford, Berg Publishers, 1995, 17 (hierna verkort M. MACEWEN, *Tackling racism in Europe*).
[23] Voorstel van 28 november 2001 van de Commissie voor een Kaderbesluit van de Raad betreffende de bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat, *Pb. C* 26 maart 2002, afl. 75E, 269-273.
[24] M. BELL, *Racism and equality*, *supra* noot 2, 167.
[25] Naar de 'International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination'.

economisch, sociaal of cultureel gebied, of op andere terreinen van het openbare leven, teniet te doen of aan te tasten, dan wel de tenietdoening of aantasting daarvan ten gevolge heeft'.[26]

In het kader van de Verenigde Naties werd eveneens de nodige voorzichtigheid aan de dag gelegd ten aanzien van het definiëren van het begrip rassendiscriminatie. In het verdrag van 1966 wordt namelijk bevestigd dat de Staten die partij zijn bij het verdrag ervan overtuigd zijn dat '*elke leer die uitgaat van de superioriteit van een bepaald ras, wetenschappelijk onjuist, op zedelijke gronden verwerpelijk en sociaal onrechtvaardig en gevaarlijk is, en dat rassendiscriminatie nergens, noch op theoretische, noch op praktische gronden, te verdedigen is*'.

1.2.4 België

Infra casestudy België onder de bespreking van de juridische instrumenten ter bestrijding van racisme in het Belgisch (straf)recht vóór het Kaderbesluit (4.2.).

1.2.5 Italië

Infra casestudy Italië onder de bespreking van de juridische instrumenten ter bestrijding van racisme in het Italiaans (straf)recht vóór het Kaderbesluit (5.3.).

1.3 Islamofobie en antisemitisme: vormen van racisme?

1.3.1 Islamofobie

De term 'islamofobie' wordt het laatste decennium veel gehanteerd, vooral sinds de terroristische aanslagen van 11 september 2001. Nochtans is nog geen wettelijke definitie voor dit fenomeen aangenomen. Wel kan hier worden gewezen op de werkzaamheden van de Raad van Europa. De Commissie tegen Racisme en Intolerantie (ECRI), het onafhankelijk mensenrechtenorgaan binnen de Raad van Europa dat zich heeft gespecialiseerd in het bestrijden van racisme, rassendiscriminatie, xenofobie, antisemitisme en intolerantie, erkent in haar General Policy Recommendation No.5 dat moslimgemeenschappen het voorwerp zijn van vooroordelen, die zich op verschillende manier kunnen manifesteren, '*in het bijzonder door middel van algemeen negatieve houdingen, maar ook door middel van discriminatoire handelingen en door middel van geweld en aanranding.*'[27] In 2005 werd in een

[26] Internationaal verdrag van 7 maart 1966 inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie, goedgekeurd bij wet van 9 juli 1975, *B.S.* 11 december 1975 (artikel 1).
[27] General Policy Recommendation No. 5 on combating racism and discrimination against Muslims of the ECRI (27 april 2000), CRI(2000)21, URL: www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/activities/GPR/EN/Recommendation_N5/Recommendation_5_en.asp#TopOfPage .

andere publicatie van de Raad van Europa, getiteld 'Islamophobia and its consequences on Young People', islamofobie omschreven als '*de angst voor of een bevooroordeelde visie tegenover de Islam, moslims* (…)'. Verder wijst deze publicatie erop dat islamofobie '*dagelijkse vormen van racisme en discriminatie of meer gewelddadige vormen*' kan aannemen. Ondanks kritiek van commentatoren op de te brede definitie die aan de term islamofobie werd gegeven, vormen bovenstaande omschrijvingen een belangrijk hulpmiddel in afwachting van een wettelijk omschreven definitie.[28]

De Raad van Europa geeft dus te kennen dat islamofobie specifieke vormen van racisme kan aannemen. Kan islamofobie ook in het algemeen worden gezien als een 'nieuwe' vorm van racisme? Kan m.a.w. dit fenomeen ook worden bestreden door middel van de instrumenten aangenomen in het kader van de strijd tegen racisme?

Het feit dat er geen wettelijke definitie bestaat voor racisme, maakt het niet gemakkelijk om bovenstaande vragen te beantwoorden. Het Europese Waarnemingscentrum tegen Racisme en Xenofobie (EUMC) en het ECRI hanteren een brede definitie van racisme, waaronder islamofobie ook kan worden begrepen. Deze instellingen kunnen worden aanzien als representatief voor het standpunt van Europa.[29] Hun visie heeft echter nog geen bevestiging gekregen in het Europees recht.

De Rasrichtlijn van 2000 beperkt zich namelijk tot het verbieden van discriminatie op grond van 'ras of etnische afstamming'. Discriminatie op grond van godsdienst of overtuiging wordt niet hierin behandelend, maar in de Richtlijn van 2000 tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep ('Kaderrichtlijn' genoemd)[30], wat de indruk wekt dat religieuze discriminatie kan worden gezien als een afzonderlijk concept. Het criterium godsdienst wordt zelden gebruikt om een racistische inbreuk te kwalificeren. De godsdienstige overtuiging van een persoon of groep zou namelijk niets van doen hebben met iemand zijn huidskleur, nationaliteit of etnische achtergrond.[31]

Het Kaderbesluit maakt komaf met deze trend. Het voegt namelijk de concepten 'ras', 'etnische afstamming' en 'godsdienst' samen, waardoor ook het concept 'godsdienst' in verband wordt gebracht met strafbare racistische gedragingen. Zoals verder zal worden gezien, betekent deze evolutie geenszins dat islamofobie heden ten dage efficiënt kan worden bestreden door middel van de Europese antiracismewetgeving.

[28] X, *Muslims in the European Union. Discrimination and Islamophobia*, EUMC, 2006, 60-62, URL: http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/Manifestations_EN.pdf .
[29] T. DEMEESTERE, *Islamofobie: een nieuwe vorm van racisme?*, onuitg. scriptie Politieke Wetenschappen RUG, 2005-2006, www.ethesis.net .
[30] Richtlijn 2000/78/EG van 27 november 2000 van de Raad van de Europese Unie tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep, *Pb.L* 2 december 2000, afl.303, 16.
[31] B. RENAULD, "La decision-cadre 2008/913/JAI du Conseil de l'Union européenne: du nouveau en matière de lutte contre le racisme?", RTDH 2010, afl.81, 122 (hierna verkort B. RENAULD, "La decision-cadre 2008/913/JAI du Conseil de l'Union européenne")

1.3.2 Antisemitisme

Net zoals dit het geval is voor islamofobie, kan antisemitisme worden begrepen onder de brede definitie die het EUMC en het ECRI hanteren ten aanzien van racisme. Het verschil is hier dat antisemitisme reeds geruime tijd in de wetgeving wordt erkend als een specifieke vorm van racisme.[32] Dit heeft als gevolg dat de Rasrichtlijn, in het kader van discriminatie op grond van 'ras of etnische afstamming, en sinds kort het Kaderbesluit racisme en vreemdelingenhaat in principe kunnen worden toegepast ten aanzien van verschijnselen van antisemitisme. Een aantal problemen ten aanzien van de definiëring van antisemitistische daden worden hieronder behandeld.

[32] Een categorie van 'etno-religion' werd gecreëerd om antisemitisme onder het concept racisme te doen vallen. Met deze categorie bedoelt men het geval waarbij etnische grenzen samenvallen met religieuze grenzen, wat het geval zou zijn voor de jodengemeenschap maar niet voor de moslimgemeenschap. Antisemitisme wordt onder dit concept van 'etno-religion' gedekt door de 'raciale' discriminatiewetten (T. DEMEESTERE, *Islamofobie: een nieuwe vorm van racisme?*, onuitg. scriptie Politieke Wetenschappen RUG, 2005-2006, www.ethesis.net).

DEEL OVER EUROPA

2 De ontwikkeling van een Europees beleid inzake racisme en vreemdelingenhaat

Racisme bestaat al sinds jaar en dag. Het is niet de bedoeling van dit werk uitgebreid te onderzoeken wat de oorzaken en ontstaansredenen van dit fenomeen zijn. Wel zal de aandacht worden gevestigd op de ontwikkeling van het Europees beleid inzake racisme en vreemdelingenhaat. Op het einde van de jaren ’80 en in de jaren ’90 deden zich namelijk belangrijke ontwikkelingen voor waarbij de Europese Unie geleidelijk aan begon te erkennen dat de strijd tegen racisme niet voldoende kan worden bestreden op nationaal niveau. Europa begon beleidsinitiatieven voor te bereiden met het oog op de vorming van de nationale wetgevingen inzake racisme en rassendiscriminatie.

Om dit Europees beleid te kunnen situeren, lijkt het noodzakelijk om eerst stil te staan bij de gebeurtenissen die ertoe hebben geleid dat racisme en vreemdelingenhaat op de Europese agenda werden geplaatst. Zo zullen twee belangrijke fenomenen worden besproken: de situatie van de etnische minderheden in Europa en, hiermee verwant, het succes van extreemrechtse politieke partijen in de jaren ’80 en ’90 (2.1.).

Vervolgens worden kort de opeenvolgende stappen vermeld die, voorafgaand aan het Kaderbesluit, op Europees vlak werden ondernomen in het kader van de strijd tegen racisme. Concreet wordt de evolutie van soft-law naar werkelijke wetgevende initiatieven uiteengezet die binnen dit domein heeft plaatsgenomen (2.2.). Bovendien staan we stil bij de wijzigingen die het Verdrag van Lissabon heeft ingevoerd (onder 2.2.4.) en de rol van het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten binnen het Europees antiracismebeleid (2.2.5).

2.1 Immigratie en extreemrechts: racisme en vreemdelingenhaat in Europa in de jaren ’80 en ‘90

Oorspronkelijk bevatte geen enkel basisverdrag van de Europese Unie een grondslag voor een Europees beleid inzake racisme of immigratie. Nochtans zou het niet onlogisch zijn geweest in de basisverdragen melding te maken van de strijd tegen racistische en religieuze intolerantie, gezien de dramatische gebeurtenissen van de Tweede Wereldoorlog die Europa hebben gebrandmerkt. Een verklaring voor dit stilzwijgen is dat de Europese Economische Gemeenschap geen groot belang hechtte aan een sociaal beleid en enkel economische doelstellingen voor ogen had.[33]

[33] M. BELL, *Anti-discrimination law and the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2002, 54-63 (hierna verkort M. BELL, *Anti-discrimination law and the European Union).*

Op internationaal vlak werd wel een belangrijk initiatief genomen in de jaren ‘60. Onder auspiciën van de Verenigde Naties werd een verdrag gesloten, gericht op de bestrijding van rassendiscriminatie. De staten die partij zijn bij het Internationaal Verdrag van 1966 inzake de Uitbanning van Alle Vormen van Rassendiscriminatie[34] verbonden zich ertoe om rassendiscriminatie te veroordelen en namen *‘de verplichting op zich (…) een beleid te zullen voeren dat erop gericht is alle vormen van rassendiscriminatie uit te bannen*’.[35] Met het oog op deze verplichting voerden vele Europese landen nieuwe antiracismebepalingen in. Tegen het begin van de jaren ’80 had het ICERD de basis gelegd voor een aangepaste antiracismewetgeving in Denemarken, Nederland, Frankrijk, Duitsland, het Verenigd Koninkrijk, Ierland en Italië.[36] Deze ontwikkelingen droegen bij tot de groeiende aandacht van de Europese Gemeenschap voor kwesties als racisme en rassendiscriminatie.

Waarom voelde Europa in de jaren ’80 de noodzaak om in te grijpen? Eén van de oorzaken kan worden gevonden in de situatie van de etnische minderheden in Europa. Na de Tweede Wereldoorlog vonden er grootschalige immigratiegolven plaats. Europa moest worden heropgebouwd, en dit gebeurde met behulp van ongeschoolde arbeiders uit Zuid-Europa, Noord-Afrika en (ex-)kolonies van de Europese landen. In de jaren ’80 en begin jaren ’90 ervoeren vele landen een aanzienlijke stijging van asielzoekers. Een massaal aantal vluchtelingen, voornamelijk uit Oost-Europa en Afrika, kwamen naar West-Europa[37] op zoek naar asielopvang. Op het einde van de jaren ’80 vertegenwoordigde de gemeenschap van immigranten in de meeste landen van West-Europa 1 tot 5% van de totale bevolking. Nationale, etnische, raciale en culturele verschillen werden gemeengoed in de Europese samenleving.[38]

De immigratiegolven leidden tot het ontstaan van ‘etnische minderheden’. Naast de gastwerkers en vluchtelingen, wijst MACEWEN naar het bestaan van drie andere categorieën van minderheden in Europa. De eerste categorie betreft de etnische groepen onderscheidbaar ten gevolge van de historische nationale diversiteit, bijvoorbeeld de protestanten en katholieken in Ierland en de Baskische Gemeenschap in Spanje. In beide gevallen rezen conflicten ingevolge etnische en culturele tegenstellingen. Ten tweede spreekt MACEWEN van ‘settled communities’, m.n. reeds lang bestaande

[34] Oorspronkelijk werd het verdrag geratificeerd door de ‘oude’ 15 lidstaten van de Europese Unie : Oostenrijk, Denemarken, Finland, Frankrijk, Duitsland, Griekenland, Ierland, Italië, Luxemburg, Nederland, Portugal, Spanje, Zweden en het Verenigd Koninkrijk. Tegenwoordig is het verdrag door 183 staten geratificeerd, waaronder alle 27 lidstaten van de Europese Unie. Zie Status of ratifications of the principal international human rights treaties (as of 16 june 2006), URL: http://www2.ohchr.org/english/bodies/docs/RatificationStatus.pdf .
[35] Internationaal verdrag van 7 maart 1966 inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie, goedgekeurd bij wet van 9 juli 1975, *B.S.* 11 december 1975 (artikel 2).
[36] M. BELL, *Anti-discrimination law and the European Union , supra* noot 33, 58-59.
[37] Voornamelijk naar landen als België, Nederland, Spanje, Portugal, Italië en Frankrijk.
[38] M. MACEWEN, *Tackling racism in Europe, supra* noot 22, 3-13.

etnische groepen zoals de Roma. Tenslotte zijn er immigranten die als gevolg van koloniale migratie, naar het 'moederland' zijn verhuisd.[39]

Bovenstaande categorieën van minderheden zijn kwetsbaar gebleken voor racisme, juist omwille van hun etnische diversiteit. Enerzijds zijn ze vaak het slachtoffer geweest van misdrijven ingegeven door een racistisch motief , anderzijds worden ze dagelijks geconfronteerd met discriminatie op gebieden als arbeid, onderwijs, huisvesting,…[40]

De tweede reden van het Europees ingrijpen vertoont een direct verband met de situatie van de etnische minderheden. Het gaat om de politieke ontwikkelingen die zich voordeden in een aantal lidstaten gedurende de jaren '80 tot aan het einde van de jaren '90. Extreemrechts vierde toen hoogtij in Europa. Extreemrechtse partijen zoals het Franse Front National en de Oostenrijkse FPÖ onder Jorg Haïder, wierpen zich op als beschermers van de arbeidersklasse, gebruik makend van het wantrouwen onder de bevolking ten aanzien van immigranten[41], door waarschuwingen voor 'vreemdelingencriminaliteit' te verspreiden. Sensationele misdaadstatistieken werden door de media verspreid die een vals -want niet gefundeerd- beeld gaven van de misdaadgolven die het gevolg zouden zijn van de immigratie. Deze en andere tactieken waren erop gericht om 'vreemdelingen' de schuld te geven van alles wat misliep in deze periode.[42]

Het xenofobe betoog van extreemrechts kreeg weerklank in gans Europa. Het electorale succes van het extreemrechtse Front National in Frankrijk leverde in 1984 11% op van de Franse stemmen bij de verkiezingen voor het Europees Parlement. In 1994 wordt Silvio Berlusconi premier van Italië, met de steun van de Lega Nord. In het Verenigd Koninkrijk had men in die periode de 'British National Party', die het racistische National Front opvolgde. Ook Duitsland had extreemrechtse partijen die op politiek actief stonden. Deze vier landen zijn de lidstaten met het grootste stemrecht binnen de EU.[43] Dit kan verklaren waarom het Europees Parlement[44], als eerste van de Europese instellingen, de problematiek van politiek extremisme en racisme onder de aandacht van de Europese Gemeenschap heeft gebracht (*infra*).

[39] M. MACEWEN, *Tackling racism in Europe*, supra noot 22, 3-13.
[40] M. BELL, *Anti-discrimination law and the European Union , supra* noot 33, 54-55. Zie ook rapporten en publicaties van organisaties als ENAR (vb. X., *ENAR Shadow Report 2009-2010*, ENAR, 2009-2010, 42, URL: www.cestim.it/argomenti/09razzismo/enar_shadow_report_2009_2010.pdf.), FRA (vb. X., *Annual report 2010. Conference edition*, FRA, 2010, 175, URL: http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/AR_2010-conf-edition_en.pdf), het CGKR voor België en UNAR voor Italië.
[41] Vreemdelingen werden weerspiegeld als een bedreiging voor de West-Europese welvaartsstaat.
[42] L. FEKETE, *A suitable enemy: racism, migration and islamophobia in Europe*, London, Pluto Press, 2009, 2-9.
[43] M. MACEWEN, *Tackling racism in Europe, supra* noot 22, 34-35.
[44] Waarvan de leden rechtstreeks worden verkozen door de Europese burgers.

2.2 Het Europees beleid inzake racisme en vreemdelingenhaat vóór het Kaderbesluit

2.2.1 Pleidooi voor een Europees beleid: initiatieven van het Europees Parlement en de Starting Line Group

Het wetgevend optreden van de Europese Unie op het gebied van bestrijding van racisme kan ingedeeld worden in twee periodes, waarbij het jaar 1999 het breekpunt vormt. Vóór 1999 bevatte geen enkel basisverdrag van de Europese Unie een specifieke verwijzing naar racisme.[45] Dit gegeven kwam onder druk te staan onder invloed van het Europees Parlement enerzijds, en een groepering van NGO's (de 'Starting Line Group') [46] anderzijds.[47]

Beide instanties pleitten voor een Europees antwoord op de fenomenen van racisme en politiek extremisme die in de lidstaten werden waargenomen. Het politieke debat binnen het Europees Parlement werd in gang gezet na de verkiezingen van 1984 waarbij extreemrechtse partijen binnen Europa grote successen hadden geboekt. Het Parlement legde in de jaren '90 twee rapporten voor om haar betoog kracht bij te zetten. Het Evrigenis rapport van 1985 inzake de opkomst van fascisme en racisme in Europa,waarbij een "alarming intensity" van xenofobie werd vastgesteld, gaf in 1986 aanleiding tot de eerste gemeenschappelijke verklaring van de Europese instellingen.[48] Het belang van deze verklaring lag in de symbolische waarde ervan. Het was de eerste keer dat op zo'n hoog niveau racisme werd aangemerkt als een bezorgdheid van de Europese Gemeenschap. De verklaring kon echter niet worden beschouwd als een startpunt van concrete actie, zoals uitdrukkelijk aangegeven door de Raad.[49] Het tweede rapport, het Ford rapport van 1991 toonde aan dat geen enkele lidstaat vrij was van racisme en dat er sterk racistische organisaties werkzaam waren in Europa, waarvan vele over de grenzen heen samenwerkten. Beide rapporten drongen aan tot het aannemen van Europese wetgevende initiatieven inzake racisme.[50]

[45] M. BELL, *Racism and equality, supra* noot 2, 63-34.
[46] Waartoe ook het Belgische Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding later zou gaan behoren.
[47] J. NIESSEN en I. CHOPIN, "The starting line and the racial equality directive" in J. NIESSEN en I. CHOPIN, *The development of legal instruments to combat racism in a diverse Europe*, Leiden, M.Nijhoff Publishers, 2004, 95-100 (hierna verkort . J. NIESSEN en I. CHOPIN, "The starting line and the racial equality directive").
[48] Gemeenschappelijke verklaring van 11 juni 1986 van het Europees Parlement, de Raad, de vertegenwoordigers van de Lid-Staten in het kader van de Raad bijeen, en de Commissie, tegen racisme en vreemdelingenhaat, *Pb.C.* 25 juni 1986, afl. 158, waarin de Europese instellingen alle vormen van intolerantie veroordelen, waarschuwen voor de gevaren van racisme en aandringen tot de noodzaak om alle vormen van discriminatie te voorkomen.
[49] M. BELL, *Anti-discrimination law and the European Union , supra* noot 33, 59-63.
[50] J. NIESSEN en I. CHOPIN, "The starting line and the racial equality directive", *supra* noot 47, 95-100 en www.europarl.europa.eu.

De rapporten werden goed onthaald bij de Starting Line Group, een informele gemeenschap van NGO's actief in het domein van racismebestrijding.[51] Gezien de Europese lacune binnen dit domein, kwam de groep zelf met een voorstel voor wetgevende actie. Eén argument hiervoor was de ongelijke bescherming door de lidstaten geboden op het vlak van racisme.[52]

2.2.2 'Soft law'-maatregelen: Het Gemeenschappelijk optreden van 15 juli 1996 door de Raad aangenomen ter bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat en het 'European Year Against Racism' (1997)

De voorstellen van het Europees Parlement en de Starting Line Group botsten aanvankelijk op politieke en wettelijke obstakels. Op politiek vlak waren niet alle lidstaten voorstander van een uitbreiding van de gemeenschapsbevoegdheden naar het domein van racismebestrijding. Op wetgevend vlak beschouwde de Europese Commissie, gezien het stilzwijgen van de basisverdragen, de strijd tegen racisme niet als een volwaardige doelstelling van de Europese Gemeenschap.[53]

Dit neemt niet weg dat racisme en xenofobie reeds geruime tijd werden erkend als ernstige aangelegenheden waartegen moest worden opgetreden, ook op Europees niveau. De Europese Commissie verzette zich in deze periode dan wel tegen wetgevende acties, maar daarbuiten werden vanaf het midden van de jaren '90 reeds een aantal belangrijke initiatieven waargenomen.

In 1996 werd het Gemeenschappelijk Optreden ter bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat door de Raad aangenomen.[54] Dit was het resultaat van een debat dat werd gevoerd omtrent de aanpak van grensoverschrijdende vormen van racistische misdrijven. Een aantal beruchte incidenten, zoals de zaak Verbeke (*infra*), plaatsten deze problematiek op de Europese agenda. In het Gemeenschappelijk Optreden werden een aantal regels uiteengezet om te voorkomen dat daders van racistische of xenofobe misdrijven gebruik kunnen maken van het feit dat deze misdrijven in de lidstaten op een verschillende manier worden bestraft.[55] Ter verwezenlijking van deze doelstelling werd voorzien in een keuze voor de lidstaten tussen een aanpassing van hun strafrecht, m.n. door de opgesomde

[51] Oorspronkelijk bestond de Starting line group uit de Commissie voor Migranten in Europa (CCME), de 'British Commission for Racial Equality' en het Nederlandse Landelijke Bureau ter Bestrijding van Rassendiscriminatie (LBR). Later slootten zich hierbij nog vele andere organisaties aan, waaronder het Belgische Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, Caritas Europa en the European Jewish Information Centre;
[52] J. NIESSEN en I. CHOPIN, "The starting line and the racial equality directive", *supra* noot 47, 97-100.
[53] M. BELL, *Racism and equality*, *supra* noot 2, 227.
[54] Gemeenschappelijk optreden 96/443/JBZ van 15 juli 1996 door de Raad aangenomen op grond van artikel K.3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie ter bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat, *Pb.L* 24 juli 1996, afl.185, 5-7.
[55] De regels die in het Gemeenschappelijk Optreden worden uiteengezet willen namelijk vermijden dat deze daders zich van het ene naar het andere land verplaatsen om te ontkomen aan strafvervolging of aan de strafexecutie en zo hun activiteiten ongestraft voort kunnen zetten. Om dit doel te bereiken voorziet het Gemeenschappelijk Optreden in een mogelijkheid voor de lidstaten om af te wijken van het beginsel van dubbele strafbaarheid.

gedragingen strafbaar te stellen of een afwijking van het principe van dubbele strafbaarheid.[56] Hiermee werd een eerste substantiële stap genomen richting een internationale samenwerking ter bestrijding van racisme. Het gebrek aan een rechterlijke controle[57] en de betwistbare bindende werking zorgden er echter voor dat het instrument onderworpen was aan de politieke wil van de lidstaten.[58]

De Europese Raad riep 1997 uit tot het 'Europese Jaar Tegen Racisme'. Hiermee werd een grote stap genomen ter bestrijding van racisme op het niveau van de Europese Unie door de organisatie van een breed gamma van sociale initiatieven zoals de vestiging van een Europees netwerk van NGO's actief op het gebied van racismebestrijding en de organisatie van grootschalige informatie- en communicatiecampagnes.[59] De doelstelling was ondermeer om de aandacht te vestigen op de bedreiging die racisme, vreemdelingenhaat en antisemitisme vormen voor de eerbiediging van de grondrechten en voor de economische en sociale samenhang van de Gemeenschap.[60] In dit jaar werden ook verschillende conferenties en seminaries georganiseerd. Dit heeft bijgedragen tot belangrijke ontwikkelingen in het politiek debat omtrent racisme, wat dan weer aanleiding gaf tot de invoering van art. 13 EG-Verdrag (*infra*). Een andere belangrijke gebeurtenis in dit jaar was de oprichting van het Europees Waarnemingscentrum tegen Racisme en Xenofobie.

Ondanks het belang van deze initiatieven, kunnen we in deze periode nog niet spreken van een volwaardig Europees beleid inzake racismebestrijding. Bovenstaande maatregelen kunnen worden omschreven als 'soft law'-maatregelen, waarbij de lidstaten werden aangespoord om actief te zijn in de sfeer van antiracisme, maar waarbij een dwingende hand ontbrak. Het stilzwijgen in het primair gemeenschapsrecht zorgde voor een gebrek aan wettelijke mogelijkheden.

[56] De opgesomde gedragingen zijn de volgende:a) het publiekelijk aanzetten tot discriminatie, geweld of rassenhaat tegenover een groep personen of een lid van een groep die op basis van huidskleur, ras, religie, nationale of etnische afstamming wordt gekenmerkt; b) het met racistische of xenofobe doelstellingen publiekelijk vergoelijken van misdaden tegen de mensheid en schendingen van het humanitair recht; c) het publiekelijk ontkennen van de in artikel 6 van het Statuut van het Internationale Militaire Tribunaal bij het Verdrag van Londen van 8 april 1945 omschreven delicten, voor zover zulks minachting of vernedering inhoudt van een groep personen die op basis van huidskleur, ras, religie of nationale of etnische afstamming wordt gekenmerkt; d) het publiekelijk verspreiden van racistische of xenofobe uitingen door middel van tekst, beeld of anderszins; e) het deelnemen aan activiteiten van groepen, organisaties of verenigingen die discriminatie, geweld en rassenhaat, etnische of godsdiensthaat impliceren.
[57] M.n. de afwezigheid van de jurisdictie van het Hof van Justitie.
[58] M. BELL., *Racism and equality*, *supra* noot 2, 161-164.
[59] X, *Trends and developments 1997-2005. Combating ethnic and racial discrimination and promoting equality in the European Union*, FRA, 2007, 11, URL: http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/Trends_en.pdf .
[60] A. DE RUYCK et al., "Racisme en xenofobie", *supra* noot 9, 355-356.

2.2.3 Een basis voor wetgevende actie: art.13 EG en art.29 EU

Gedurende de jaren '90 brokkelden de bezwaren tegen een Europees wetgevend offensief inzake racisme geleidelijk af. Dit leidde in 1997 tot een overeenkomst omtrent de wijziging van het EG-Verdrag met het oog op het invoeren van een 'antidiscriminatie clausule'.[61]

Het Verdrag van Amsterdam van 1997[62] voerde artikel 13 van het EG-Verdrag[63] in. Dit gaf de Europese instellingen voor het eerst de bevoegdheid om wetgevend op te treden om discriminatie '*op grond van geslacht, ras of etnische afstamming, godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid te bestrijden*'. Hiernaast voorziet het Verdrag betreffende de Europese Unie in artikel 29 een basis voor Europese initiatieven binnen het strafrecht (*infra*).[64] Art. 13 EG-Verdrag en art. 29 EU-Verdrag vormen op die manier samen de basis voor een Europese wetgeving inzake rassendiscriminatie, racisme en xenofobie.

2.2.4 De vorming van een volwaardig Europees beleid inzake racismebestrijding: wetgevende initiatieven na het Verdrag van Amsterdam

a) Resolutie van 16 maart 2000 van het Europees Parlement over de bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat in de Europese Unie[65]

Voorafgaand aan beide richtlijnen werd op 16 maart 2000 een resolutie aangenomen door het Europees Parlement. Hierin werd nog eens onderlijnd dat het Verdrag van Amsterdam kan worden beschouwd als een mijlpaal, door de controverses te beëindigen omtrent de bevoegdheid van de Europese instellingen tot het implementeren van beleidsinitiatieven op het vlak van antiracisme. Het Europees Parlement benadrukt met deze Resolutie dat de strijd tegen racisme en xenofobie door de nieuwe artikelen 29 EU-Verdrag en 13 EG-Verdrag voor de eerste maal een uitdrukkelijke doelstelling van de Europese Unie is geworden.[66] Dit laatste feit doet een ommekeer blijken in vergelijking met de houding van de Europese Commissie en de lidstaten in het begin van de jaren '90, waarbij de strijd tegen racisme niet als een volwaardige EG-doelstelling werd beschouwd.

[61] J. NIESSEN en I. CHOPIN, "The starting line and the racial equality directive", *supra* noot 47, 103-105.
[62] Verdrag van Amsterdam houdende wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie, de oprichting van de Europese Gemeenschappen en sommige bijbehorende akten, *Pb. C* 10 november 1997, afl.340.
[63] Verdrag van 25 maart 1957 tot oprichting van de Europese Gemeenschap, *B.S.* 25 december 1957.
[64] Verdrag betreffende de Europese Unie (geconsolideerde versie), *Pb.C.* 29 december 2006, afl. 321E, 1-36.
[65] Resolutie van 16 maart 2000 van het Europees Parlement over de bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat in de Europese Unie, *Pb.C* 29 december 2000, afl.377, 366-376.
[66] X, *Trends and developments 1997-2005. Combating ethnic and racial discrimination and promoting equality in the European Union*, FRA, 2007, 12, URL: http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/Trends_en.pdf .

b) Richtlijn 2000/43/EG van 29 juni 2000 van de Raad houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht ras of etnische afstamming (de Rasrichtlijn)

Met de invoering van art.13 EG kregen de Europese instellingen wetgevende bevoegdheid betreffende discriminatie op grond van verschillende criteria. Een 'geschikt optreden' op basis van art.13 EG vereist een voorstel van de Commissie, met unanimiteit goedgekeurd door de Raad, na consultatie van het Europees Parlement.[67] De draagwijdte van de initiatieven die kunnen worden genomen, is beperkt tot de gebieden onder het gemeenschapsrecht.[68]

Het Verdrag van Amsterdam trad in werking op 1 mei 1999. Gedurende 1998 was reeds duidelijk geworden dat de Europese Commissie, met de steun van het Europees Parlement, het initiatief zou nemen tot een 'geschikt optreden' op basis van art. 13 EG-Verdrag. Op het einde van 1999 stelde de Commissie twee richtlijnen voor. De consultaties met de lidstaten, het Europees Parlement, de sociale partners en de NGO's omtrent de beste aanpak van racisme en xenofobie, die de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam waren voorafgegaan, hadden er blijkbaar voor gezorgd dat de Europese Commissie weinig tijd nodig had voor de formulering van een voorstel tot actie.

De Starting Line Group heeft ook een belangrijke rol gespeeld bij de introductie van de richtlijnen door teksten voor te leggen aan de Europese instanties. De voorstellen van de Commissie werden door de groep warm onthaald.[69]

De eerste richtlijn (de Rasrichtlijn) werd door de Raad aangenomen in juni 2000. Aangezien strafrecht niet onder het toepassingsgebied[70] van deze richtlijn valt en een uitvoerige bespreking daarom niet kadert binnen de doelstelling van dit werk, beperkt dit onderdeel zich tot een korte vermelding van de doelstellingen, de inhoud en de werking van de richtlijn.

Het voorstel van de Commissie werd binnen het korte tijdsbestek van zes maanden goedgekeurd door de Raad. Eén van de verklaringen hiervoor was de intrede van de extreemrechtse partij van Jörg Haider in de Oostenrijkse regering en de noodzaak voor de andere lidstaten om een signaal te geven van hun afkeer voor deze politieke ontwikkelingen.[71] Naast de internationale bezorgdheid omtrent de opkomst van extreemrechtse partijen in bepaalde delen van Europa, is de oorsprong van de

[67] Art. 13 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap.
[68] J. NIESSEN en I. CHOPIN, "The starting line and the racial equality directive", *supra* noot 47, 103-105.
[69] J. NIESSEN en I. CHOPIN, "The starting line and the racial equality directive", *supra* noot 47, 104-109.
[70] De richtlijn is van toepassing op de toegang tot de arbeidsmarkt, tewerkstelling, beroepsopleiding en omscholing, werkgelegenheid en arbeidsvoorwaarden, sociale voordelen, onderwijs en de toegang tot en het aanbod van goederen en diensten die publiekelijk beschikbaar zijn, met inbegrip van huisvesting (art.3 Richtlijn 2000/43/EG).
[71] M. BELL, "EU Anti-racism policy: the leader of the pack?" in H. MEENAN, *Equality law in an enlarged European Union*, Cambridge, Cambridge University law, 2007, 181-184 (hierna verkort M. BELL, "EU Anti-racism policy").

Rasrichtlijn ook vindbaar in de bezorgdheid van de Europese Commissie omtrent de discriminatie die in bepaalde delen van Centraal en Oost-Europa heerste, vooral ten aanzien van de Roma.[72]

De Rasrichtlijn wil '*een kader creëren voor de bestrijding van discriminatie op grond van ras of etnische afstamming, zodat in de lidstaten het beginsel van gelijke behandeling toegepast kan worden*'.[73] In alle lidstaten zou een '*gemeenschappelijk hoog niveau van bescherming tegen discriminatie*' moeten worden gegarandeerd, hetgeen een optreden van de Europese Gemeenschap vereist.[74] Om deze doelstellingen te verwezenlijken voorziet de richtlijn in definities van 'directe' en 'indirecte' discriminatie (art.2), in de mogelijkheid tot het indienen van een klacht voor diegenen die ongelijk worden behandeld (art.7) en tenslotte in de omkering van de bewijslast waardoor de verweerder moet bewijzen dat het beginsel van gelijke behandeling niet is geschonden (art.8).

De tweede richtlijn (de Kaderrichtlijn), aangenomen in november 2000, wil een algemeen kader instellen ter bestrijding van discriminatie op gebied van arbeid en beroep.[75]

Artikel 13 EG-Verdrag laat de Raad toe om op voorstel van de Commissie 'passende maatregelen' te nemen.[76] Voor de harmonisatie van de wetgeving van de lidstaten, leek de richtlijn het meest geschikte instrument ter bestrijding van discriminatie. Zo worden er immers minimumvereisten vastgelegd waaraan de lidstaten moeten voldoen, alsook de keuze gelaten om gunstiger bepalingen aan te nemen of te handhaven waardoor enige flexibiliteit wordt gelaten bij de concrete implementatie.[77]

c) Resolutie van 27 januari 2005 van het Europees Parlement over de herdenking van de Holocaust, antisemitisme en racisme

Het Europese Parlement nam in januari 2005 de Resolutie aan 'over de herdenking van de Holocaust, antisemitisme en racisme'.[78] Het Parlement dringt hierin aan tot een akkoord door de Raad over een verbod op het aanzetten tot racistische en religieuze haat doorheen de Europese Unie, met het behoud van de legitieme vrijheid van meningsuiting.[79]

[72] E. ELLIS, *EU anti-discrimination law*, Oxford, Oxford University Press, 2005, 28-32.
[73] Art. 1 van de Richtlijn 2000/43/EG .
[74] Overweging 28 van de Richtlijn 2000/43/EG*: "De doelstelling van deze richtlijn, namelijk in alle lidstaten een gemeenschappelijk hoog niveau van bescherming tegen discriminatie te garanderen, kan niet voldoende door de lidstaten worden verwezenlijkt en kan (…) beter door de Gemeenschap verwezenlijkt worden"*.
[75] Richtlijn 2000/78/EG van 27 november 2000 van de Raad van de Europese Unie tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep, *Pb.L* 2 december 2000, afl.303, 16.
[76] Art. 13 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap.
[77] Overweging 25 van de Richtlijn 2000/43/EG en A. DE RUYCK et al., "Racisme en xenofobie", *supra* noot 9, 350-351.
[78] Resolutie van 27 januari 2005 van het Europees Parlement over de herdenking van de Holocaust, antisemitisme en racisme, *Pb.C* 13 oktober 2005, afl.253E, 37-39.
[79] X, *Trends and developments 1997-2005. Combating ethnic and racial discrimination and promoting equality in the European Union*, FRA, 2007, 13-14, URL: http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/Trends_en.pdf.

d) Het Verdrag van Lissabon[80]

Het Verdrag van Lissabon, in werking getreden op 1 december 2009, heeft ondermeer belangrijke gevolgen gehad voor de bescherming van grondrechten op Europees niveau. Een aantal doorgevoerde vernieuwingen zijn in het kader van dit werk vermeldenswaardig.

Het Verdrag van Lissabon verleent bindende werking aan het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie dat voor het eerst in de geschiedenis van de Europese Unie in één enkele tekst de hele reeks van burgerrechtelijke, politieke, economische en sociale rechten van de Europese burgers uiteenzet. Het Handvest zegt uitdrukkelijk dat '*elke discriminatie, met name op grond van geslacht, ras, kleur, etnische of sociale afkomst, genetische kenmerken, taal, godsdienst of overtuigingen, politieke of andere denkbeelden, het behoren tot een nationale minderheid, vermogen, geboorte, een handicap, leeftijd of seksuele geaardheid*' verboden is.[81]

Het Verdrag van Lissabon wil een basis vormen voor een beter wettelijk kader, vooral in het domein van antidiscriminatie, waarin een nieuwe bepaling van kracht is: "*Bij de bepaling en de uitvoering van haar beleid en optreden streeft de Unie naar bestrijding van iedere discriminatie op grond van geslacht, ras of etnische afkomst, godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele gerichtheid*".[82] Deze verplichting tot bestrijding van discriminatie is zonder uitzondering van toepassing op het Europees recht en de Europese instellingen.

Even belangrijk is dat de politiële en justitiële samenwerking in strafzaken, een domein met een vanzelfsprekend belang voor de bescherming van grondrechten, nu gedekt wordt door de jurisdictie van het Hof van Justitie van de Europese Unie, alhoewel dit de eerste vijf jaar na de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon nog niet zal worden toegepast.[83]

2.2.5 Welke Europese organisatie waakt over de bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat binnen de Europese Unie?

a) Het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten (The European Union Agency for Fundamental Rights (FRA))

In 1997 werd het Europees Waarnemingscentrum tegen Racisme en Xenofobie (EUMC) opgericht als een onafhankelijk orgaan ter bevordering van de strijd tegen racisme, xenofobie en antisemitisme in

[80] Verdrag van Lissabon van 13 december 2007 tot wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, ondertekend te Lissabon, *Pb.C.* 17 december 2007, afl. 306, 1-271.
[81] Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, *Pb.C.* 18 december 2000, afl. 364, 22 (artikel 21).
[82] Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (geconsolideerde versie), *Pb.C.* 30 maart 2010, afl. 83, 47-199 (artikel 10).
[83] X., *Annual report 2010. Conference edition*, FRA, 2010, 24-26, URL: http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/AR_2010-conf-edition_en.pdf .

geheel Europa.[84] Zoals boven vermeld, was deze gebeurtenis één van de concrete resultaten van het 'Europese Jaar Tegen Racisme'. Het voornaamste doel van dit centrum is volgens de Verordening 1035/97 houdende oprichting van het EUMC '*de levering (…) van objectieve, betrouwbare en vergelijkbare gegevens aangaande verschijnselen van racisme, vreemdelingenhaat en antisemitisme op Europees niveau, aan de Gemeenschap en haar lidstaten, om hen te helpen (…) maatregelen nemen of acties ontwerpen*'.[85]

Naar aanleiding van de evaluatie in 2003, werden een aantal pijnpunten van het centrum blootgelegd. Een gevoelige kritiek was het feit dat het EUMC had gefaald in haar voornaamste doelstelling om 'objectieve, betrouwbare en vergelijkbare gegevens te leveren', wat haar bestaansreden in twijfel trok. Zo was er sprake van een grote variatie van lidstaat tot lidstaat met betrekking tot gegevensverzameling als gevolg van het ontbreken van een gemeenschappelijke definitie van racisme en vreemdelingenhaat. Dit leidde ertoe dat er bezwaarlijk kon worden gesproken van *vergelijkbare* gegevens. Naar aanleiding van de evaluatie werden twee opties overwogen: ten eerste een toename van de rol van het centrum op het gebied van campagnes en lobby's, en ten tweede een uitbreiding van zijn werkterrein tot andere vormen van discriminatie en de mensenrechten meer in het algemeen. De meeste lidstaten, hierin bevestigd door de Commissie, waren geen voorstander van een uitbreiding tot andere terreinen, uit vrees dat het accent daardoor minder op racisme zou gaan vallen.[86] Bizar genoeg besloot de Raad uiteindelijk dat het mandaat van het Europees Waarnemingscentrum zou worden uitgebreid en dat het centrum zou worden omgevormd tot een 'Bureau voor de grondrechten'.[87]

b) De rol van het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten binnen het Europese antiracismebeleid.

Het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten (FRA), in 2007 opgericht door Verordening nr.168[88], bouwt voort op het Europees Waarnemingscentrum voor racisme en vreemdelingenhaat[89] en heeft als doel '(…) *de Gemeenschap en haar lidstaten (…), bijstand en expertise te bieden op het gebied van de grondrechten om hen te helpen de grondrechten volledig te eerbiedigen wanneer zij maatregelen nemen of acties ontwerpen*'.[90] door bewijsmateriaal te verzamelen over de grondrechten over het ganse grondgebied van de Europese Unie en door advies te verstrekken, gebaseerd op dit

[84] A. DE RUYCK et al., "Racisme en xenofobie", *supra* noot 9, 347-348.
[85] Verordening (EG) nr. 1035/97 van 2 juni 1997 van de Raad houdende oprichting van een Europees Waarnemingscentrum voor racisme en vreemdelingenhaat, *Pb.L.* van 10 juni 1997, afl. 151, 1.
[86] COM/2003/0483def.
[87] M. BELL, "EU Anti-racism policy", *supra* noot 71, 192-201.
[88] Verordening (EG) nr. 168/2007 van 15 februari 2007 van de Raad tot oprichting van een Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten, *Pb. L* 22 februari 2007, afl.53, 1-14.
[89] Overweging 7 van de Verordening 168/2007.
[90] Artikel 2 van de Verordening 168/2007.

bewijsmateriaal, met het oog op verbetering van de situatie.[91] De verschuiving van de nadruk op 'racisme, vreemdelingenhaat en antisemitisme' naar 'de grondrechten' werpt zowel voor- als tegenargumenten op.[92] In het kader van dit werk lijkt het niet aangewezen om hier op in te gaan. Te weten is dat deze organisatie bestaat en een belangrijke rol speelt in de verzameling van informatie over verschijnselen van racisme, islamofobie en antisemitisme in de lidstaten. In 2009 nodigde de Raad de Europese instellingen uit om '*ten volle gebruik te maken van de expertise van het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten*' en om met het Bureau '*te beraadslagen omtrent ontwikkelingen in beleid en wetgeving met implicaties voor de grondrechten*'.[93]

3 Het Kaderbesluit racisme en vreemdelingenhaat

Artikel 13 EG-Verdrag bood een wettelijke basis voor de strijd tegen discriminatie door middel van legislatieve initiatieven binnen de eerste pijler. Op basis hiervan werd de Rasrichtlijn genomen die tot doel heeft om discriminatie op grond van ras of etnische afstamming aan te pakken in het domein van o.a. arbeid en onderwijs.

Met artikel 29 van het Verdrag verleende de Europese Unie een wettelijke basis aan strafrechtelijke initiatieven ter bestrijding en voorkoming van racisme binnen de derde pijler. Op basis van artikel 29 EU-Verdrag werd het Kaderbesluit racisme en vreemdelingenhaat genomen.

Vooraleer over te gaan tot de evaluatie van het Kaderbesluit racisme en vreemdelingenhaat (3.2.), gaan wij eerst na wat nu juist de doelstelling is van strafrechtelijke harmonisatie bij het nemen van zo'n kaderbesluit, m.a.w. welke meerwaarde het heeft. Ook de mogelijke bezwaren tegen en de rechtsaard van het Kaderbesluit komen aan bod (3.1.).

3.1 Het kaderbesluit in het algemeen

3.1.1 Harmonisatie van het strafrecht op grond van art. 29 EU

Het kaderbesluit vindt zijn oorsprong in het Verdrag van Amsterdam, dat art. 29 invoerde in het Verdrag betreffende de Europese Unie[94], waarin wordt bepaald dat de Europese Unie, via de pijler

[91] Zie http://fra.europa.eu (about fra).
[92] Bijvoorbeeld dat het antiracismebeleid nu kan worden gezien in een breder kader van grondrechten, waardoor sommige kwesties kunnen worden aangepakt die strikt gezien niet onder dit beleid vallen, zoals de kwestie van historische nationale minderheden. Een tegenargument is het risico dat racisme wordt gemarginaliseerd binnen een breder mandaat (M. BELL, "EU Anti-racism policy", *supra* noot 71, 192-201).
[93] The Stockholm Programme – An open and secure Europe serving and protecting the citizen, *Pb.C.* 4 mei 2010, afl.115, 1-38.
[94] het Verdrag betreffende de Europese Unie (geconsolideerde versie), *Pb.C.* 29 december 2006, afl. 321E, 1-36.

politiële en justitiële samenwerking in strafzaken (de derde pijler)[95], de burgers '*in een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid een hoog niveau van zekerheid wil verschaffen*' door onder andere '*de voorkoming en bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat*'.[96] Om dit te verwezenlijken voorziet art. 34 EU uitdrukkelijk de mogelijkheid tot onderlinge aanpassing van de wetgeving van de lidstaten door middel van kaderbesluiten.[97] Bovenstaande artikelen vormen dus de wettelijke basis voor het Europees strafrechtelijk beleid inzake de bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat, met het kaderbesluit als belangrijkste instrument tot harmonisatie.

Het kaderbesluit is m.a.w. een instrument om te komen tot strafrechtelijke harmonisatie, wat kan opgesplitst worden in twee onderdelen: de harmonisatie van strafbaarstellingen en de harmonisatie van straffen.

De harmonisatie van strafbaarstellingen, m.n. van de constitutieve bestanddelen van strafbare feiten, kan op drie vlakken een meerwaarde betekenen. Ten eerste kan op die manier een misdrijf strafbaar worden gesteld in alle EU-lidstaten. Zo wordt vermeden dat daders van een misdrijf aan vervolging en bestraffing ontsnappen door een vlucht naar een andere lidstaat waar het misdrijf niet strafbaar werd gesteld.[98] Ten tweede vergemakkelijkt de harmonisatie die vormen van internationale samenwerking die traditioneel de dubbele strafbaarheid vereisen, zoals de uitlevering. Door de harmonisatie van strafbaarstellingen zal steeds aan de voorwaarde van dubbele strafbaarheid zijn voldaan. Tenslotte kan de harmonisatie van de constitutieve bestanddelen van een strafbaar feit een basis zijn voor uniforme wettelijke definities. Dit geeft de aanpak van specifieke misdrijven een coherente vorm, waarbij lidstaten hun beleid op elkaar kunnen afstemmen.[99]

Wat betreft de harmonisatie van straffen, stelde men vast dat de EU-kaderbesluiten enkel de minima bepalen voor de maximumstraffen die door de EU-lidstaten voor de misdrijven in kwestie moeten worden opgelegd. Dit leidde ondermeer tot de bedenking dat de misdrijven in de toekomst zwaarder worden bestraft dan voorheen, waardoor er geen sprake is van harmonisatie maar de EU gewoon vraagt om een strengere bestraffing. De vraag naar de geschikte aanpak voor de harmonisatie van straffen leidde tot een debat binnen de Raad waarbij de meerderheid van de toenmalige 15 EU-

[95] Art. 29 EU-Verdrag maakt deel uit van de artikelenreeks van Titel VI van het Verdrag betreffende de Europese Unie (politiële en justitiële samenwerking in strafzaken).
[96] Art. 29 EU: '*Onverminderd de bevoegdheden van de Europese Gemeenschap is het doel van de Unie de burgers in een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid een hoog niveau van zekerheid te verschaffen door de ontwikkeling van gezamenlijk optreden van de lidstaten op het gebied van politiële en justitiële samenwerking in strafzaken en door voorkoming en bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat.*'
[97] Art. 34, lid 2, b) EU-Verdrag: 'Daartoe kan de Raad met eenparigheid van stemmen (…) **kaderbesluiten** aannemen voor de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten.'
[98] Het moet hier wel gaan om misdrijven waaraan de Europese Unie prioriteit heeft gegeven en die een gemeenschappelijke EU-aanpak vereisen.
[99] G. VERMEULEN, "Harmonisatie van strafrecht en wederzijdse erkenning van gerechtelijke beslissingen in strafzaken" in G. VERMEULEN (ed.) m.m.v. F. D'HONT , "Aspecten van Europees materieel strafrecht", Antwerpen-Apeldoorn, Maklu, 2002, 20-21 (hierna verkort G. VERMEULEN, "Harmonisatie van strafrecht")

lidstaten voorstander was van de bestaande aanpak. Verschillende opties werden besproken.[100] Uiteindelijk concludeerde de Raad dat in sommige gevallen wordt volstaan met '*de bepaling dat de lidstaten vaststellen dat de betrokken feiten strafbaar worden gesteld met doeltreffende, evenredige en afschrikkende strafsancties, waarbij het iedere lidstaat vrij staat zelf het niveau van de straffen te bepalen*'. In andere gevallen kan het, volgens de Raad, echter noodzakelijk zijn verder te gaan. Voor deze laatste gevallen werd in de Raad een stelsel van strafniveaus overeengekomen, waarbij niveau 1 maximale gevangenisstraffen van ten minste 1 tot 3 jaar omvat, niveau 2 ten minste 2 tot 5 jaar, niveau 3 ten minste 5 tot 10 jaar en niveau 4 van ten minste 10 jaar. Verder stelt de Raad vast dat '*het minimumniveaus betreft, en dat niets de lidstaten verhindert in hun nationale recht verder te gaan dan deze niveaus*'.[101] Zo wordt er dus, binnen de strafniveaus, zowel een minimum als een maximum bepaalt voor de maximumstraffen die door de EU-lidstaten moeten worden toegepast en wordt de strengheid begrensd van de bestraffing die door een kaderbesluit wordt gevraagd.

Harmonisatie moet de strafrechtelijke samenwerking tussen de EU-lidstaten bevorderen en zou zich moeten beperken tot '*de gevallen waarin uiteenlopende nationale wetgevingen de gezamenlijke aanpak van criminaliteit bemoeilijken'*.[102] Het mag nooit een doel op zich zijn.[103]

Strafrechtelijke harmonisatie op basis van art. 29 EU is niet gericht op een werkelijke eenmaking van de strafrechtssystemen van de lidstaten. Het beoogt enkel om de obstakels, die het gevolg zijn van verschillende strafwetgevingen, uit de weg te ruimen zodat de EU-lidstaten wederzijds elkaars strafrechtelijke beslissingen erkennen.[104]

3.1.2 De (hoofd)bezwaren ten aanzien van strafrechtelijke harmonisatie

Ten aanzien van de strafrechtelijke harmonisatie op Europees vlak kunnen een aantal bezwaren worden aangehaald. Een eerste bezwaar luidt dat het overdragen van (een deel van) de strafrechtspleging gelijk staat aan het inleveren van een stuk nationale soevereiniteit. Het strafrecht is immers een belangrijk onderdeel van een nationale cultuur en de lidstaten willen daar niet zomaar afstand van doen. Een tweede bezwaar is van praktische aard: de strafrechtssystemen van de verschillende lidstaten vertonen grote verschillen. Dit doet de vraag rijzen of deze verschillen

[100] G. VERMEULEN, "Harmonisatie van strafrecht", *supra* noot 99, 21-24.
[101] Conclusie van de Raad over de te volgen aanpak inzake de harmonisatie van straffen, Raad van de Europese Unie nr. 7991/02, Luxemburg 25-26 april 2002, 14-15, URL: www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/nl/jha/70429.pdf .
[102] Notitie Eurostrafrecht, Kamerstukken Tweede Kamer der Staten-Generaal van Nederland, 1998-1999, 26656, nr. 1, 3.
[103] G. VERMEULEN, "Harmonisatie van strafrecht", *supra* noot 99, 18-19.
[104] G. VERMEULEN, "Harmonisatie van strafrecht", *supra* noot 99, 18-19.

overbrugd kunnen worden zonder te veel in te grijpen in de soevereiniteit en de culturele identiteit van de lidstaten.[105]

De bezwaren bemoeilijken de goedkeuring van kaderbesluiten en de implementatie ervan.

3.1.3 De rechtsaard van het kaderbesluit en de rol van het Hof van Justitie

Het kaderbesluit is een instrument van de derde pijler: de politiële en justitiële samenwerking in strafzaken. Binnen deze pijler is de besluitvorming onderworpen aan de intergouvernementele methode. In het algemeen wordt het initiatiefrecht in de derde pijler gedeeld tussen de lidstaten en de Commissie, en is er voor de besluitvorming een eenparigheid van stemmen nodig in de Raad.[106] Dit wordt specifiek voor de kaderbesluiten bevestigd in artikel 34, lid 2 EU.

Het nieuwe instrument van de derde pijler komt in de plaats van het minder bindende gemeenschappelijk optreden van het tijdperk vóór artikel 29 EU.[107]

Net zoals het geval is bij richtlijnen (art.249 EG), zijn kaderbesluiten enkel verbindend voor de lidstaten ten aanzien van het te bereiken resultaat en laten ze de bevoegdheid aan de nationale instanties om vorm en middelen te kiezen.[108] De vergelijking gaat echter niet volledig op aangezien uitdrukkelijk is bepaald dat kaderbesluiten geen rechtstreekse werking ressorteren.[109] Dit moet worden genuanceerd aangezien het Hof van Justitie, gebruik makend van de bevoegdheid haar toegekend in art.35 EU-Verdrag[110], in de zaak Pupino[111] heeft geoordeeld dat een particulier een kaderbesluit mag inroepen om te verzekeren dat '*de nationale rechter alle bepalingen van nationaal recht in aanmerking*' neemt en deze zo veel mogelijk uitlegt '*in het licht van de bewoordingen en het doel van het kaderbesluit*'.[112]

Wat de bevoegdheid van het Hof van Justitie betreft, dient eraan te worden herinnerd dat deze binnen de derde pijler zuiver optioneel is voor de lidstaten. Bovendien kan de Commissie hier niet het initiatief nemen om een procedure te starten voor het Hof in het geval een lidstaat niet voldoet aan de

[105] S. VISCH, *Kaderbesluiten en het Nederlandse strafrecht; strategieën en beginselen*, Raad van State 2009, 2, URL: www.sanne**visch**.com/onderzoeksverslag_RVS.pdf.
[106] www.europa.eu
[107] K. LEMMENS en S. VAN DROOGHENBROECK, "Les nouvelles initiatives législatives européennes dans le domaine de la lutte contre la discrimination. Un corpus juris en quête de cohérence." in C. BAYART, S. SOTTIAUX en S. VAN DROOGHENBROECK, *Actualités du droit de la lutte contre la discrimination/Actuele topics discriminatierecht*, Brugge, Die Keure, 2010, 407 (hierna verkort K. LEMMENS en S. VAN DROOGHENBROECK, "Les nouvelles initiatives législatives européennes.").
[108] Art. 34, lid 2, b) EU-Verdrag.
[109] Wat wil zeggen dat particulieren zich in een procedure voor een nationale rechtbank niet rechtstreeks kunnen beroepen op rechten die voortvloeien uit een kaderbesluit .
[110] Op grond van dit artikel heeft Hof van Justitie de bevoegdheid uitspraak te doen over de geldigheid en de uitlegging van kaderbesluiten.
[111] HvJ C-105/3, *Pupino, PB. C.* 6 augustus 2005, afl.193, 3.
[112] M. BELL, *Racism and equality*, *supra* noot 2, 160-161.

verplichtingen van een Kaderbesluit. Dit betekent dat de effectieve handhaving van een kaderbesluit niet vanzelfsprekend is.

Het Verdrag van Lissabon zal grote veranderingen brengen binnen de derde pijler .Het Hof van Justitie wordt verplicht bevoegd. De Commissie zal een procedure kunnen starten voor inbreuken op de wetgeving en de richtlijn zal worden gebruikt als standaard wetgevend instrument. Het nieuwe Verdrag trad in werking op 1 januari 2009. Instrumenten van vóór deze datum blijven van kracht tot ze worden vervangen.[113]

3.2 Het Kaderbesluit van 2008 van de Raad bestreffende de bestrijding van bepaalde vormen en uitingen van racisme en vreemdelingenhaat door middel van het strafrecht ('het Kaderbesluit')[114]

Sommige auteurs delen de reglementaire bepalingen inzake de strijd tegen racisme op in twee categorieën: enerzijds de maatregelen gericht op het bestrijden van racistische gedragingen en anderzijds de maatregelen die de uitingen van racistische meningen of stellingen bestraffen. De eerste categorie omvat de bepalingen die discriminatie verbieden op grond van ras, etnische afstamming, nationaliteit, etc. Op Europees vlak wordt de wettelijke basis hiervoor gevonden in artikel 13 EG-Verdrag. Het Kaderbesluit zou onder de tweede categorie moeten vallen. Volgens RENAULD doet het Kaderbesluit echter slechts alsof het tot deze categorie behoort. De bestraffing van racistische uitingen (ook wel 'hate speech' genoemd) is namelijk in tegenstrijd met de bescherming van de vrijheid van meningsuiting, en de zwakte van het instrument is juist hier gelegen.[115]

Hieronder bespreken we eerst twee verschijnselen die actueel zijn op het gebied van racistische uitingen binnen de Europese Unie. In het licht van ondermeer deze verschijnselen werd het Kaderbesluit goedgekeurd.

[113] M. BELL, *Racism and equality*, *supra* noot 2, 160-161.
[114] Kaderbesluit 2008/913/JBZ van 28 november 2008 van de Raad betreffende de bestrijding van bepaalde vormen en uitingen van racisme en vreemdelingenhaat door middel van het strafrecht, *Pb.L.* 6 december 2008, afl.328, 55-58 (zie ook Bijlage 1).
[115] B. RENAULD, "La decision-cadre 2008/913/JAI du Conseil de l'Union européenne", *supra* noot 31, 120-121.

3.2.1 Antisemitisme en islamofobie: actuele voorbeelden van racisme en vreemdelingenhaat in de Europese Unie

a) Antisemitisme in de Europese Unie

I. Antisemitisme in Europa na 1945

Men zou kunnen denken dat het antisemitisme, in de zin van vijandigheid tegenover de Joden als een apart ras[116], na de Tweede Wereldoorlog een zware nederlaag heeft geleden. Nochtans is gebleken dat onmiddellijk na het einde van de oorlog in vele Europese landen, voornamelijk in Duitsland en Oostenrijk nog steeds overwegende antisemitische houdingen te vinden waren. Wel ontstond in deze periode een taboe ten aanzien van uitdrukkelijke en openlijke antisemitische uitlatingen in de publieke sfeer. Omdat open antisemitisme werd geassocieerd met "Auschwitz" en de Holocaust, en bijgevolg werd gecensureerd, moesten bepaalde standpunten worden gecamoufleerd om het brandmerk van antisemitisme te vermijden.[117] Naast dit verborgen antisemitisme, werd de naoorlogse periode ook gekenmerkt door het ontstaan van een 'secundair antisemitisme'. Secundair antisemitisme is *grosso modo* te verstaan als elke vorm van antisemitisme die op zichzelf kritiek levert op het taboe dat werd gevestigd ten aanzien van de uitdrukking van antisemitisme, zoals de bewering dat het Joodse volk de Duitsers en Oostenrijkers zouden manipuleren tot het ervaren van schuldgevoelens.[118]

In de jaren '90 leidden twee fenomenen tot een verhoogde aandacht voor antisemitisme: het electorale succes van extreemrechtse partijen in Europa en een nieuwe golf van extremistisch geweld, voornamelijk in Duitsland. Veel extreemrechtse partijen maakten (en maken nog altijd) gebruik van het 'secundair antisemitisme' om zo de bestaande taboes te omzeilen. Revisionisme of ontkenning van de Holocaust maakt(e) vaak deel uit van hun propaganda.[119]

II. De 'revival' van antisemitisme na 9/11

Bovenstaande uiteenzetting toont aan dat antisemitisme in de naoorlogse periode eigenlijk nooit van het Europees toneel is verdwenen. Om te spreken van een 'revival', is dus niet helemaal correct. Wel is het zo dat met de oprichting van het EUMC in 1997 er een organisatie in het leven werd geroepen die de bevoegdheid kreeg om verschijnselen als antisemitisme te onderzoeken, waardoor betekenisvolle ontwikkelingen in Europa konden worden gedetecteerd en onder de aandacht van de Europese instellingen werden gebracht.

[116] Dit is de definitie die het onafhankelijk onderzoeksagentschap Rynnymede Trust aan antisemitisme heeft gegeven en die het meest gekend is (T. DEMEESTERE, *Islamofobie: een nieuwe vorm van racisme?*, onuitg. scriptie Politieke Wetenschappen RUG, 2005-2006, www.ethesis.net). Zie echter verder voor problemen inzake het ontbreken van een gemeenschappelijke definitie.
[117] Dit in tegenstelling tot het openlijke en zelfverklaarde antisemitisme van vóór de Tweede Wereldoorlog.
[118] X., *Manifestations of Antisemitism in the European Union 2002-2003*, EUMC, 2004, 215-218.
[119] X., *Manifestations of Antisemitism in the European Union 2002-2003*, EUMC, 2004, 218-223.

Het drama van 9/11 en het conflict in het Midden-Oosten gaven de aanzet tot een atmosfeer in Europa waarin latent antisemitisme en het aanzetten tot haat tegenover joden een nieuwe krachtstoot kregen.[120] Direct na 9/11, was er voornamelijk bezorgdheid rond de stijging van islamofobie in de Europese Unie. Maar in het begin van 2002 ontstond een bijkomende vrees omtrent openlijke antisemitische incidenten in verschillende lidstaten. Deze vrees leidde ertoe dat het EUMC, via het RAXEN-netwerk[121], in 2002 het initiatief nam tot een onderzoek inzake het voorkomen en de aard van het antisemitisme en van de weerslag hiervan op het joodse volk in Europa. Op basis van een overzicht van incidenten van antisemitisme en de politieke, academische en media- reacties hierop in 15 lidstaten, werd door het EUMC een rapport opgesteld, getiteld: 'Manifestations of Antisemitism in the EU 2002 – 2003'[122]

Dit rapport legt een aantal pijnpunten bloot. Het wijst op het gebrek aan een gemeenschappelijke definitie van antisemitisme. Het probleem is ten eerste dat verschillende termen worden gebruikt om te verwijzen naar attitudes en handelingen die blijk geven van vooroordelen en van vijandigheid tegenover Joden. Zo spreekt men van antisemitisme, anti-judaïsme, antihebraïsme,... Ten tweede heerst er onzekerheid omtrent hoe deze termen kunnen worden gedefinieerd, waardoor de vraag rijst wanneer een attitude of handeling als 'antisemitisch' kan worden beschouwd. Het gebrek aan een gemeenschappelijke definitie is nadelig voor de vergelijkbaarheid tussen de lidstaten. Verder wordt ook gewezen op het gebrek aan gegevensverzameling in de individuele lidstaten.[123]

Het EUMC zet de Raad in haar rapport aan tot goedkeuring van het Kaderbesluit racisme en vreemdelingenhaat als voorgesteld door de Commissie in 2001 (*infra*). Het Kaderbesluit zal volgens het centrum de obstakels bij de aanpak van antisemitisme uit de weg ruimen door antisemitische daden te definiëren en doeltreffende, evenredige en afschrikkende straffen te introduceren.[124]

b) Islamofobie in de Europese Unie

De benadeelde positie van moslimminderheden, het bewijs van een stijgende islamofobie en bezorgdheid over processen zoals aliënatie en radicalisering hebben aangezet tot een intensief debat binnen de Europese Unie. Hiernaast is een verhoogde aandacht ontstaan voor de situatie van de moslimgemeenschap door een aantal gebeurtenissen, zoals de terroristische aanvallen tegen de VS van 11 september 2001, de moord op Theo Van Gogh in Nederland, de bomaanvallen in Madrid en

[120] Er deden zelf geruchten de ronde waarin Israel verantwoordelijk werd geacht voor de aanvallen van september 2001.
[121] RAXEN is het 'Europees Racisme en Xenofobie Informatie Netwerk', belast met het verenigen van data uit de verschillende lidstaten (verzameld door de National Focal Points (NFP's)) met het oog op het ontwikkelen van vergelijkende analyses (http://fra.europa.eu/fraWebsite/networks/research/raxen/raxen_en.htm).
[122] X., *Manifestations of Antisemitism in the European Union 2002-2003*, EUMC, 2004, 344.
[123] X., *Manifestations of Antisemitism in the European Union 2002-2003*, EUMC, 2004, 225-225 en 318-324.
[124] X., *Manifestations of Antisemitism in the European Union 2002-2003*, EUMC, 2004, 327.

London en de problematiek van de Mohammed-cartoons.[125] Deze gebeurtenissen waren mogelijks de oorzaak van islamofobe houdingen die moslims in het geheel als een 'verdachte' gemeenschap bestempelen en aanzien als een bedreiging voor de staatsveiligheid. Dit geeft aanleiding tot islamofobe uitlatingen in de publieke sfeer, maar kan zich ook uiten door middel van geweld en vijandigheid.[126]

In 2006 publiceerde het EUMC een rapport over moslims in de Europese Unie, met oog voor de discriminatie en islamofobie waarmee zij worden geconfronteerd. Men onderzocht de situatie in een tiental lidstaten, met de focus op geweld en misdaad ten aanzien van moslims. Het rapport besluit dat ondanks de verschillende wijze van informatieverzameling in de verschillende lidstaten, men kan vaststellen dat moslims in Europa kwetsbaar zijn voor discriminatie en manifestaties van islamofobie in vele vormen, gaande van verbale bedreigingen tot fysieke aanvallen op mensen en eigendom. Bijgevolg zet de EUMC de Raad aan tot de goedkeuring van het Kaderbesluit racisme en vreemdelingenhaat, zoals voorgesteld door de Commissie in 2001, waardoor een gemeenschappelijk kader zal worden gecreëerd voor doeltreffende, evenredige en afschrikkende straffen.[127]

Een illustratie van het gevaar dat islamofobie kan betekenen voor onze hedendaagse maatschappij is de massamoord in Noorwegen van 22 juli 2011. Op deze dag vielen 76 doden bij een bomaanslag en schietpartij. De dader was Anders Behring BREIVIK, door zichzelf omschreven als een conservatieve christen, moslimhater, jager, vrijmetselaar en liefhebber van videogames. Deze man ziet zichzelf als een kruisvaarder die vecht tegen 'de islamisering van Europa, de cultuurmarxisten en de multiculti's'.[128]

3.2.2 Aanzet tot strafrechtelijke harmonisatie inzake bepaalde vormen en uitingen van racisme en vreemdelingenhaat

Sinds het startpunt van het Europees beleid in de jaren '80-'90 is racisme en vreemdelingenhaat een heet hangijzer voor de Europese instellingen. Verschijnselen als antisemitisme, islamofobie en politiek extremisme teisteren sinds geruime tijd het Europese grondgebied. In het algemeen kan men zeggen dat racistisch geweld, onder alle mogelijke vormen, een niet ontkenbaar probleem is binnen de Europese Unie. Racistisch geweld kan de vorm aannemen van verbaal geweld, graffiti, aanranding, brandstichting, vandalisme, fysiek geweld en zelfs moord.[129] Deze problematiek kan ook

[125] X., *Muslims in the European Union. Discrimination and Islamophobia*, EUMC, 2006, 3-4, URL: http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/Manifestations_EN.pdf .
[126] L. FEKETE., *A suitable enemy: racism, migration and islamophobia in Europe*, London, Pluto Press, 2009, 9-12.
[127] X, *Muslims in the European Union. Discrimination and Islamophobia*, EUMC, 2006,108-111, URL: http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/Manifestations_EN.pdf .
[128] "Van haatblogger tot massamoordenaar", *Knack* 27 juli 2011, 6-7.
[129] Racistisch geweld wordt in vele lidstaten strafbaar gesteld, maar wordt in het algemeen niet gedefinieerd. ENAR verstaat hieronder '*elk incident waarbij het slachtoffer of een andere persoon gelooft dat mensen of eigendommen werden aangevallen of aangetast omwille van enig aspect van hun identiteit zoals hun 'ras', etniciteit, nationale afkomst, huidskleur, taal (of godsdienst) ofwel hun verband, lidmaatschap of behoren tot een groep op basis van hun 'ras', etc'(X., ENAR Shadow Report 2009-2010, ENAR, 2009-2010, 30, URL: www.cestim.it/argomenti/09razzismo/enar_shadow_report_2009_2010.pdf).*

grensoverschrijdende vormen aannemen, waarbij de daders voordeel kunnen halen uit de verschillende standaarden en wettelijke instrumenten van toepassing in de lidstaten. [130]

De Europese instellingen hebben dus reeds geruime tijd inzicht in de ernst van bovenstaande fenomenen, ondermeer dankzij het EUMC/FRA. Maar wat was nu juist de aanzet om in 2008 over te gaan tot een strafrechtelijke harmonisatie met het oog op de bestrijding van bepaalde vormen en uitingen van racisme en vreemdelingenhaat? Waarom volstonden de bestaande juridische instrumenten niet om racistische verschijnselen succesvol te bestrijden?

a) Racisme en vreemdelingenhaat vormen een schending van de fundamentele waarden van de Europese Unie

Het Kaderbesluit bevestigt dat racisme en vreemdelingenhaat rechtstreekse schendingen vormen '*van de beginselen van vrijheid, democratie, eerbiediging van de mensenrechten en de fundamentele vrijheden, en van de rechtsstaat, beginselen waarop de Europese Unie gegrondvest is en die de lidstaten gemeen hebben*.'[131] Dit toont aan dat de Europese Unie een groot belang hecht aan de bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat. Zo groot dat het strafrecht het geschikte medium is gebleken om die strijd aan te gaan.

In het Haagse programma van 4 en 5 november 2004[132] heeft de Raad het, reeds door de Europese Raad in december 2003 geuite, vaste voornemen herhaald om elke vorm van racisme, antisemitisme en vreemdelingenhaat te bestrijden.[133]

De bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat is hiermee geëvolueerd van een twijfelachtige EG-doelstelling naar een noodzaak met het oog op de bescherming van de fundamentele waarden van de Europese Unie.

b) Verschillen in de antiracismewetgeving binnen de Europese Unie

Als gevolg van het Internationaal Verdrag van 1966 inzake de Uitbanning van Alle Vormen van Rassendiscriminatie hebben verschillende Europese landen het initiatief genomen tot de creatie van

[130] X., *Racist violence in 15 EU Member States. A comparative Overview of Findings from the RAXEN NFP Reports 2001-2004*, EUMC, 2005, foreword en 38, URL: http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/CS-RV-main.pdf .
[131] Overweging 1 van het Kaderbesluit 2008/913/JBZ.
[132] Zie http://europa.eu/legislation_summaries/human_rights/fundamental_rights_within_european_union/l16002_nl.htm .
[133] Overweging 2 van het Kaderbesluit 2008/913/JBZ.

een wettelijk kader ter bestrijding van racisme. De praktische implicaties van het ICERD zijn echter beperkt. De omzetting van de verplichtingen die eruit voortvloeien hangt immers af van het omzettingsmodel, geselecteerd op basis van het nationaal grondwettelijk recht.[134] Het is om deze reden dat het wettelijk kader inzake racismebestrijding van lidstaat tot lidstaat kan verschillen.

De meeste Europese landen beschikken over een grondwettelijk verbod van discriminatie op grond van ras of etnische afstamming, nationaliteit en godsdienst of geloof, inclusief België en Italië. Dit is echter niet het geval voor Tsjechië, Denemarken en het Verenigd Koninkrijk (dat niet beschikt over een geschreven grondwet). In deze drie landen wordt discriminatie via andersoortige wettelijke bepalingen aangepakt.

In de meeste landen vindt men ook in het strafrecht een verbod van discriminatie op grond van ras of etnische afstamming terug. Het aanzetten tot haat op grond van nationaliteit, ras of religie wordt veroordeeld in landen als Oostenrijk, België, Italië, Nederland en Spanje, maar maakt in vele andere landen niet het onderwerp uit van een specifieke strafbaarstelling. Het verspreiden van uitingen van raciale vooroordelen wordt verboden in Denemarken, Italië en Spanje. Sommige lidstaten, zoals Oostenrijk, Tsjechië en Spanje voorzien in een verzwarende omstandigheid in het geval een misdrijf is gepleegd met een racistisch of xenofoob motief. Genocide en apartheid worden als misdrijf bestraft in een aantal landen. In België is er een wet die het ontkennen, schromelijk minimaliseren, (de poging tot) rechtvaardigen of goedkeuren van de genocide door het Duitse regime gepleegd gedurende de Tweede Wereldoorlog, strafbaar stelt (*infra*).

Men kan dus besluiten dat in alle Europese lidstaten een grondslag terug te vinden is voor de bestrijding van racisme, maar dat het wettelijk kader sterk varieert. Niet alle landen gebruiken bijvoorbeeld het strafrecht om racisme te bestrijden: sommige landen leggen de nadruk op een civielrechtelijke aanpak.[135] Ook binnen het strafecht zijn niet altijd dezelfde gedragingen strafbaar.

De voorziene wettelijke instrumenten hebben gevolgen voor de beschikbaarheid van hulpmiddelen ter bestrijding van racisme.[136] Dit betekent dat de bescherming geboden tegen racistische praktijken verschilt van lidstaat tot lidstaat.

Het Kaderbesluit vermeldt in verband met deze problematiek dat het '*Gemeenschappelijk Optreden 96/443/JBZ van de Raad van 15 juli 1996, ter bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat, moet worden aangevuld met wetgeving die voorziet in de behoefde de wettelijke en bestuursrechtelijke*

[134] P. JOHANSSON, "Comparing national and community anti-discrimination law" in J. NIESSEN en I. CHOPIN, *The development of legal instruments to combat racism in a diverse Europe*, Leiden, M.Nijhoff Publishers, 2004, 157-166.
[135] Dit is bijvoorbeeld het geval voor Slowakije, Duitsland, Polen en Letland.
[136] P. JOHANSSON, "Comparing national and community anti-discrimination law" in J. NIESSEN en I. CHOPIN, *The development of legal instruments to combat racism in a diverse Europe*, Leiden, M.Nijhoff Publishers, 2004, 166.

bepalingen van de lidstaten nader op elkaar af te stemmen en ***de belemmeringen voor een doeltreffende justitiële samenwerking, die voornamelijk voortvloeien uit de uiteenlopende wetgevende benaderingen in de lidstaten, weg te nemen***'.[137]

c) Het Gemeenschappelijk Optreden van 1996 ter bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat volstaat niet

De verschillende wettelijk bescherming tegen racistische praktijken is al aan bod gekomen binnen het Europese debat naar aanleiding van het Gemeenschappelijk Optreden van 1996 (*supra*). Om te vermijden dat daders van (grensoverschrijdende) racistische misdrijven gebruik maken van deze verschillen, werd in het Gemeenschappelijk Optreden een vorm van internationale samenwerking voorzien. Het initiatief vertoonde echter gebreken met betrekking tot de bindende werking waardoor de effectieve uitvoering afhankelijk was van de politieke wil van de lidstaten.

Overweging 4 van het Kaderbesluit vermeldt dat '***uit de beoordeling van Gemeenschappelijk Optreden 96/443/JBZ*** *en de werkzaamheden die zijn verricht binnen andere internationale fora, zoals de Raad van Europa,* ***blijkt dat zich nog steeds een aantal problemen voordoen bij de justitiële samenwerking en dat het strafrecht van de lidstaten dus verder onderling moet worden afgestemd om te zorgen voor de toepassing van een duidelijke en alomvattende wetgeving waarmee racisme en vreemdelingenhaat doeltreffend kunnen worden bestreden***'.

De Raad stelt dus in de preambule van het Kaderbesluit vast dat het Gemeenschappelijk Optreden niet volstaat voor een doeltreffende bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat, en dat het strafrecht van de lidstaten onderling meer moet worden afgestemd.

Eerder dan een aanvulling van het Gemeenschappelijk Optreden, kan het Kaderbesluit beter worden gezien als een vervanging ervan. Aan het einde van de preambule deelt de Raad mee dat het Gemeenschappelijk Optreden moet worden ingetrokken omdat het door de goedkeuring van het Verdrag van Amsterdam, de Rasrichtlijn en het Kaderbesluit is achterhaald.[138]

d) Het ontbreken van gemeenschappelijke definities en een gebrekkige gegevensverzameling

Er bestaan geen eenvormige definities voor termen als 'racisme', 'racistisch geweld', 'antisemitisme' en 'islamofobie'. Het gebruik en de betekenis ervan verschillen van lidstaat tot lidstaat (*supra*).

[137] Overweging 3 van het Kaderbesluit 2008/913/JBZ.
[138] Overweging 16 van het Kaderbesluit 2008/913/JBZ.

Hiernaast bestaat er ook een grote variatie tussen de lidstaten met betrekking tot de gegevensverzameling. Racistische incidenten worden niet in alle lidstaten (effectief) gerapporteerd en bijgehouden. Zo heeft het Verenigd Koninkrijk een goed uitgebouwd mechanisme om gegevens inzake racistische misdrijven te verzamelen, terwijl landen als Spanje en Italië niet over officiële data beschikken. Hiertussen is er een grote grijze zone van lidstaten die aan gegevensverzameling doen, maar waar veel kritische kanttekeningen bij gemaakt kunnen worden.[139]

De variatie in gegevensverzameling heeft aanzienlijke gevolgen. In de eerste plaats ontstaan op die manier verkeerde inzichten. De lidstaten die een goed systeem hebben voor gegevensverzameling zullen bijvoorbeeld de hoogste cijfers van racistische incidenten hebben en daardoor worden aanzien als de meest racistische lidstaten, terwijl dit dikwijls niet het geval is. Dit belet bovendien de lidstaten in hun mogelijkheden om geschikte beleidsantwoorden te bieden, daar geen accurate informatie over de situatie beschikbaar is. Vele slachtoffers van racistische praktijken blijven tenslotte onzichtbaar.[140] Gebrekkige of ineffectieve gegevensverzameling op nationaal niveau heeft ook invloed op het Europese niveau. Voor beleidsbeslissingen op Europees niveau is er immers nood aan vertrouwbare informatie afkomstig van het niveau van de lidstaten.

In haar jaarverslag van 2006 merkte het EUMC het volgende op: "*tegen deze achtergrond van verschillende praktijken van gegevensverzameling in de verschillende rechtssystemen van de EU, heeft de Commissie in haar voorstel voor een Kaderbesluit van de Raad betreffende de bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat uit 2001 ,voorgesteld om een Europees kader te vormen voor het bestraffen van racistische en xenofobe misdrijven*".[141] Met een Europees kader zou, volgens het EUMC, een stap in de goede richting worden gezet om te komen tot een gemeenschappelijke minimumnorm voor gegevensverzameling over geweld en misdrijven met een racistisch motief. Dit zou op zijn beurt resulteren in betere beleidsbeslissingen en een betere aanpak van het racisme, op nationaal en op Europees niveau.

e) Ongelijkheid op vlak van sanctionering

Zoals vermeld, wordt racisme in elke lidstaat verboden. Het wettelijk kader waarin dit verbod is opgenomen verschilt echter van lidstaat tot lidstaat. Dit brengt mee dat ook de sanctionering van het

[139] Deze lidstaten beschikken namelijk over mechanismen die vooral gericht zijn op een beperkt aantal onderzoeken of rechtszaken, of op discriminatie in het algemeen in plaats van specifiek op geweld of misdrijven met een racistisch motief (zie X., *Jaarverslag over de toestand inzake racisme en vreemdelingenhaat in de EU-*lidstaten, EUMC, 2006, 18-20, URL: http://fra.europa.eu/fraWebsite/material/pub/ar06/AR06-sum_NL.pdf).
[140] X., *Jaarverslag over de toestand inzake racisme en vreemdelingenhaat in de EU-lidstaten*, EUMC, 2006, 18-20, URL: http://fra.europa.eu/fraWebsite/material/pub/ar06/AR06-sum_NL.pdf .
[141] X., *Jaarverslag over de toestand inzake racisme en vreemdelingenhaat in de EU-lidstaten*, EUMC, 2006, 27, URL: http://fra.europa.eu/fraWebsite/material/pub/ar06/AR06-sum_NL.pdf.

fenomeen racisme verschilt. Naargelang zijn er strafrechtelijke, civielrechtelijke en/of administratieve sancties voorzien.

Naast verschillen in de aard van de sancties, zijn er tussen de lidstaten ook verschillen met betrekking tot de strafmaat. De Raad merkte op dat deze verschillen in strafmaat '*in de loop van de tijd zijn ontstaan en weerspiegelen hoe de lidstaten besloten hebben om te gaan met fundamentele kwesties op het gebied van misdaad en straf*'.[142] Volgens het belang dat een land hecht aan de bestrijding van racistische praktijken, werden er dus lichte of zware straffen bepaald.

In het licht van deze situatie, kan verwezen worden naar overweging 13 van de preambule van het Kaderbesluit: '*Omdat het streven door racisme en vreemdelingenhaat ingegeven delicten in alle lidstaten te bestraffen met* ***doeltreffende, evenredige en afschrikkende straffen*** *die aan minimale voorwaarden voldoen, niet in voldoende mate door de lidstaten afzonderlijk kan worden verwezenlijkt (…) en omdat deze doelstelling beter op het niveau van de Europese Unie kan worden verwezenlijkt, kan de Unie maatregelen nemen* (…)'.

3.2.3 Samenvattend: *ratio legis* van het Kaderbesluit

Wij omschreven hierboven een aantal elementen die samen de drijfveer vormen voor de strafrechtelijke harmonisatie op het vlak van de strijd tegen racisme en vreemdelingenhaat. Dezelfde elementen worden min of meer teruggevonden in de doelstellingen die de Europese instellingen officieel hebben toegeschreven aan het Kaderbesluit.

De Commissie én de Raad schrijven een dubbele doelstelling toe aan het Kaderbesluit. Vooreerst is het de bedoeling de strafrechtbepalingen nader op elkaar af te stemmen door in alle lidstaten dezelfde racistische en xenofobe handelingen te bestraffen met dezelfde strafrechtelijke sancties. Verder zou een volledige en doeltreffende justitiële samenwerking tussen de lidstaten ervoor moeten zorgen dat de misdrijven in kwestie doeltreffender kunnen worden bestreden.

Hierbij kan worden opgemerkt dat het Kaderbesluit beperkt is tot '*de bestrijding van bijzonder ernstige vormen van racisme en vreemdelingenhaat door middel van het strafrecht*'. Een volledige harmonisatie van het strafrecht is, volgens de preambule van het Kaderbesluit niet mogelijk, gezien de verschillende culturele en juridische tradities van de lidstaten.[143] Men kiest dus voor een minimale harmonisatie van het strafrecht van de lidstaten.

[142] Conclusie van de Raad over de te volgen aanpak inzake de harmonisatie van straffen, Raad van de Europese Unie nr. 7991/02, Luxemburg 25-26 april 2002, 14, URL: www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/nl/jha/70429.pdf .
[143] Overweging 6 van het Kaderbesluit 2008/913/JBZ.

3.2.4 Wetgevingsproces en bezwaren[144]

In 2001 diende de Commissie, gebruik makend van de mogelijkheden die het Verdrag van Amsterdam ter beschikking stelde met het oog op strafrechtelijke harmonisatie, een voorstel in voor een kaderbesluit van de Raad betreffende de bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat (verder 'het voorstel' genoemd).[145]

Het voorstel kan worden gezien als een aanvulling op het Gemeenschappelijk Optreden van 1996. Nieuw is dat de lidstaten niet langer een keuze hebben tussen aanpassingen van hun strafrecht of een afwijking van het principe van dubbele strafbaarheid, maar verplicht worden om bepaalde feiten strafrechtelijk te vervolgen.[146] Het feit dat de lidstaten verplicht worden om bepaalde feiten te bestraffen, kan worden gezien als een verregaande inmenging in het strafrechtelijk beleid van een land, waardoor het weinig verbazing opwekt dat het wetgevingsproces van het Kaderbesluit niet van een leien dakje liep.[147]

Over het algemeen werd het voorstel door de meeste lidstaten goed ontvangen. Een aantal landen, voornamelijk het Verenigd Koninkrijk en Denemarken, hebben hun bezorgdheid geuit omtrent ondermeer de noodzaak van het Kaderbesluit en gevoelige kwesties zoals de bescherming van de vrijheid van meningsuiting en vereniging[148]. Ook de Italiaanse delegatie schoof bezwaren naar voren. In 2003 stelde zij een alternatieve tekst voor, die geen steun kreeg van de andere delegaties. Hierbij dient te worden opgemerkt dat in die periode de Lega Nord deel uitmaakte van de Italiaanse regering, wat een verklaring kan zijn voor de bezwaren tegen een al te sterk antiracistisch Europees offensief (*infra*).

In 2005 werd het debat heropend onder Luxemburgs voorzitterschap. Ook ditmaal bleven de onderhandelingen niet gevrijwaard van tegenstand, dit keer vanwege de Poolse en Italiaanse delegatie. Uiteindelijk liet Italië haar belangrijkste bezwaren varen en konden de onderhandelingen herbeginnen onder Duits voorzitterschap in 2007.

De tekst van het Kaderbesluit werd goedgekeurd door de Raad op 19 april 2007. Hiermee was de kous echter nog niet af. Omdat de tekst substantieel was gewijzigd sinds het oorspronkelijke voorstel, moest hij terug naar het Europees Parlement voor een consultatie. Na het advies van het Europees Parlement in november 2007 waren opnieuw twijfels ontstaan. De Lega Nord zetelde vanaf april 2008 opnieuw

[144] M. BELL., *Racism and equality*, *supra* noot 2, 164-168.
[145] Voorstel van 28 november 2001 van de Commissie voor een kaderbesluit van de Raad betreffende de bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat , *Pb.C.* 26 maart 2002, afl.75 E, 269-273 (hierna verkort COM (2001) 664).
[146] Overweging 3-4 en 14 COM (2001) 664.
[147] Zie ook het stuk over de (hoofd)bezwaren ten aanzien van strafrechtelijke harmonisatie (*supra*).
[148] Council, 'Proposal for a Council Framework decision on combating racism and xenophobia' Ref 5983/02 DROIPEN 4, 6 februari 2002.

in de Italiaanse regering, wat de politieke goedkeuring in het Europees Parlement in het gedrang had kunnen brengen.[149] De vrees bleek niet gegrond. Op 28 november 2008 kwam het Kaderbesluit tot stand en kwam een einde aan de 'lijdensweg' van zeven jaar.

3.2.5 Inhoud van het Kaderbesluit en kritische bemerkingen

Zoals blijkt uit bovenstaande uiteenzetting, was de weg naar de goedkeuring van het Kaderbesluit door de Raad een complex proces. Dit impliceert dat de strafrechtelijke harmonisatie binnen het thema racisme geen gemakkelijke opgave is. Twee hoofdredenen kunnen hier voor worden gevonden. Ten eerste het feit dat de Europese Unie zich gaat bemoeien met het strafrechtelijk beleid van de lidstaten, wat niet vanzelfsprekend is. De tweede reden is het conflict tussen de strijd tegen racisme en de bescherming van de vrijheid van meningsuiting, dat de kern van het strafrecht raakt. Er moet m.a.w. worden afgerekend met politieke, sociale en strafrechtelijke waardeoordelen die sterk zijn verbonden met de historische en culturele identiteit van een land.[150]Deze twee redenen hebben aanleiding gegeven tot een aantal beperkingen en afwijkingsmogelijkheden

a) Algemene inhoud[151]

I. Ratione loci en ratione personae (artikel 5-6 en 9)[152]

Het Kaderbesluit geldt voor alle misdrijven die worden gepleegd:

- op het grondgebied van de Europese Unie, inclusief via informatiesystemen

- door onderdanen van een lidstaat of voor rekening van een rechtspersoon met vestigingsplaats in een lidstaat. In dit kader voorziet het Kaderbesluit in criteria voor de vaststelling van de aansprakelijkheid van rechtspersonen.

[149] Voor de goedkeuring van een Kaderbesluit is immers een eenparigheid van stemmen in de Raad vereist (artikel 34, 2, b) EU).
[150] C. MANCUSO, "La decisione quadro 2008/913/GAI: due passi in avanti e uno indietro nella lotta europea contro il razzismo", Diritto penale e processo 2009, fasc.5, 651 (hierna verkort C. MANCUSO, "La decisione quadro 2008/913/GAI").
[151] Bij de bespreking van de inhoud van het Kaderbesluit zal dit werk zich beperken tot de harde kernbepalingen: m.n. de bepalingen inzake de strafbare gedragingen, medeplichtigheid en aanzetting, de sanctionering, de racistische en xenofobe motieven en het instellen van een onderzoek (artikel 1-4, respectievelijk artikel 8). De bepalingen inzake de aansprakelijkheid van rechtspersonen en de rechtsmacht blijven grotendeels buiten beschouwing (artikel 5-6, respectievelijk artikel 9).
[152] http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/combating_discrimination/l33178_nl.htm

II. *Ratione materiae*

Delicten die verband houden met racisme of vreemdelingenhaat (artikel 1)

Elke lidstaat moet de nodige maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat bepaalde opzettelijke gedragingen strafbaar worden gesteld, namelijk:

a) Het publiekelijk aanzetten tot geweld of haat jegens een groep personen, of een lid van die groep, die op basis van ras, huidskleur, godsdienst, afstamming, dan wel nationale of etnische afkomst wordt gedefinieerd;

b) Het begaan van een onder a) bedoelde gedraging door het publiekelijk verspreiden of uitdelen van geschriften, afbeeldingen of ander materiaal;

c) Het publiekelijk vergoelijken, ontkennen of verregaand bagatelliseren van genocide, misdaden tegen de menselijkheid en oorlogsmisdaden in de zin van artikelen 6, 7 en 8 van het Statuut van het Internationaal Strafhof, gericht tegen een groep personen, of een lid van die groep, die op basis van ras, huidskleur, godsdienst, afstamming dan wel nationale of etnische afkomst wordt gedefinieerd indien de gedraging van die aard is dat zij het geweld of de haat tegen een dergelijke groep of een lid van een dergelijke groep dreigt aan te wakkeren;

d) Het publiekelijk vergoelijken, ontkennen of verregaand bagatelliseren van de in artikel 6 van het Handvest van het Internationale Militaire Tribunaal, gehecht aan het Verdrag van Londen van 8 augustus 1945 omschreven misdrijven, gericht tegen een groep personen, of een lid van die groep, die op basis van ras, huidskleur, godsdienst, afstamming dan wel nationale of etnische afkomst wordt gedefinieerd, indien de gedraging van dien aard is dat zij het geweld of de haat tegen een dergelijke groep of een lid van een dergelijke groep dreigt aan te wakkeren (artikel 1, lid 1).

Eerst en vooral dient te worden opgemerkt dat de bezwaren die zijn gerezen bij het bereiken van een goedkeuring van het Kaderbesluit, hebben geleid tot een aanzienlijke beperking van het materieel toepassingsgebied.[153] Deze bezwaren waren vooral te wijten aan de delicate kwestie met betrekking tot de vrijheid van meningsuiting en vereniging, wat aanleiding heeft gegeven tot een verregaand compromis in de vorm van artikel 7(*infra*). Maar ook in het kader van de delicten uit artikel 1 werd, als toegeving ten aanzien van de lidstaten, voorzien in een aantal afwijkingsmogelijkheden.

[153] Zo sneuvelden strafbaarstellingen als het publiekelijk verspreiden van racistische of xenofobe uitingen door middel van tekst, beeld of anderszins (artikel 4, e) van het voorstel (COM (2001) 664)) en het leiden, steunen van of deelnemen aan de activiteiten van een racistische of xenofobe groep, met als doel bij te dragen aan de criminele activiteiten van de organisatie (artikel 4, f) van het voorstel).Zie ook C. MANCUSO, "La decisione quadro 2008/913/GAI", *supra* noot 150, 646.

Zo wordt bepaald dat '*de lidstaten kunnen kiezen om enkel gedragingen te bestraffen die van dien aard zijn dat zij de openbare orde dreigen te verstoren of die bedreigend, kwetsend of beledigend zijn*' (artikel 1, lid 2). 4

Elke lidstaat kan ook bij of na de vaststelling van het Kaderbesluit '*een verklaring afleggen dat hij het ontkennen of verregaand bagatelliseren van de in lid 1, onder c) en d) bedoelde misdrijven alleen strafbaar zal stellen indien de in deze leden bedoelde misdrijven het voorwerp zijn van een eindbeslissing van een nationaal gerecht van die lidstaat en/of van een internationaal gerecht, dan wel een eindbeslissing van een internationaal gerecht*' (artikel 1, lid 4).

Tenslotte wordt vastgesteld dat '*de verwijzing naar godsdienst'* ten minste die gedragingen beoogd te bestrijken '*welke als voorwendsel dienen voor handelingen tegen een groep personen, of een lid van die groep, die op basis van ras, huidskleur, afstamming dan wel nationale of etnische afkomst wordt gedefinieerd*' (artikel 1, lid 3).

Het Kaderbesluit voorziet onder artikel 1, lid 1, a) niet in de bestraffing van afzonderlijke handelingen, maar richt zich tot het meer algemene 'publiekelijk aanzetten tot geweld of haat'. Wat moet hier nu onder worden verstaan? Er is geen duidelijke omschrijving van dit misdrijf voorhanden. Het aanzetten tot geweld of haat (meer algemeen 'racistisch geweld'[154]) kan verschillende vormen aannemen, zoals verbaal geweld, vandalisme, moord,…. Wel dient rekening te worden gehouden met het element 'publiciteit'.Volgens MANCUSO had men beter voorzien in de strafbaarstelling van concrete handelingen met een racistische inhoud in de plaats van een vage verzameling van handelingen.[155]

Het publiekelijk verspreiden of uitdelen van racistische of xenofobe geschriften, afbeeldingen of ander materiaal (artikel 1, lid 1, b)), in het voorstel bestraft op een autonome manier (artikel 4, e)), is volgens het Kaderbesluit slechts van strafrechtelijk belang wanneer ermee publiekelijk wordt aangezet tot geweld of haat. In vergelijking met de oorspronkelijke tekst voorziet men dus in een verhoogde bescherming van de vrije verspreiding van de eigen ideeën.[156]

De delicten onder b) omvatten ook het verspreiden van racistische of xenofobe geschriften, afbeeldingen of ander materiaal via het internet. Het Kaderbesluit maakt er niet uitdrukkelijk melding van, maar het lijkt absurd om onder de verwoording van 'publiekelijk verspreiden' niet eveneens de elektronische verspreiding via het internet te begrijpen.[157] Het internet is namelijk het ultieme middel om onder een groot publiek allerhande oproepen tot haat en geweld met racistische of xenofobe drijfveren te verspreiden.

[154] *Supra* noot 127 en *infra* noot 212.
[155] C. MANCUSO, "La decisione quadro 2008/913/GAI", *supra* noot 150, 647-648.
[156] C. MANCUSO, "La decisione quadro 2008/913/GAI", *supra* noot 150, 648.
[157] B.RENAULD, "La decision-cadre 2008/913/JAI du Conseil de l'Union européenne", *supra* noot 31, 127.

Met het bestraffen van de gedragingen zoals omschreven onder artikel 1, lid 1, c) en d) wil het Kaderbesluit optreden tegen bepaalde vormen van negationisme. De bepalingen hebben niet als doel om historische waarheden te vestigen of hervestigen door middel van wetgeving en zo het publieke debat omtrent genocide en oorlogsmisdaden te beletten.[158] Het Europees optreden beantwoordt daarentegen aan de wil om racisme te bestrijden en wordt gerechtvaardigd doordat de vergoelijking, ontkenning of banalisering van de gedragingen in kwestie vermomde vormen kunnen zijn van het aanzetten tot racistische haat of geweld. Hierbij is van belang te vermelden dat het Europees Hof van de Rechten van de Mens de ontkenning van sommige gevestigde historische feiten als de Holocaust en het bestaan van de gaskamers, aanziet als een misbruik van de vrijheid van meningsuiting.[159-160] Het feit dat de gedragingen onder c) en d) 'van dien aard' moeten zijn dat ze geweld of haat dreigen aan te wakkeren is naar mening van rapporteur Martine ROURKE overdreven en moet worden veranderd: "*Genocide als een banaal feit voorstellen is een vorm van racisme en de lidstaten moeten het kunnen vervolgen, ook als het geen gevaar voor aanzetting tot haat of geweld inhoudt*".[161]

Wat de gedragingen bedoeld onder c) en d) betreft, m.n. het publiekelijk vergoelijken, ontkennen of verregaand bagatelliseren van genocide, misdrijven tegen de menselijkheid en oorlogsmisdrijven, dient rekening gehouden te worden met het feit dat het Kaderbesluit beperkt is tot delicten die worden gepleegd wegens ras, huidskleur, godsdienst, afstamming, dan wel nationale of etnische afkomst. Het is niet van toepassing op delicten gepleegd in andere omstandigheden, bijvoorbeeld door totalitaire regimes.[162] De Raad heeft medegedeeld dat ze deze delicten echter wel betreurt en heeft de Commissie verzocht om binnen twee jaar na de inwerkingtreding van het Kaderbesluit te onderzoeken en te rapporteren of er een aanvullend instrument vereist is, waarin bijkomende gronden zoals maatschappelijke status of politieke overtuigingen worden opgenomen. De Verklaring van Berlijn van 25 maart 2007 stelde dat '*de Europese integratie aantoont dat wij lering hebben getrokken uit onze geschiedenis, die zo vol is van bloedige conflicten en menselijk leed*'. In het licht daarvan zou de Commissie beraadslagen over een eventueel voorstel voor een Kaderbesluit betreffende het misdrijf genocide, misdrijven tegen de menselijkheid en oorlogsmisdrijven door totalitaire regimes, alsook over degenen die deze publiekelijk vergoelijken, ontkennen of verregaand bagatelliseren. In opdracht van de Raad, bracht de Commissie verslag uit aan het Europees Parlement en de Raad, getiteld 'de

[158] Hier kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de volkerenmoord door de Turken van de Armeniërs in 1915. De (niet-)erkenning hiervan heeft wereldwijd stof doen opwaaien. Turkije zelf ontkent dat het om een genocide of volkerenmoord ging, terwijl vele andere landen de feiten wel degelijke erkennen als een genocide. Het haat om landen als België, Frankrijk, Italië, Griekenland, Nederland, enz. Ook de Verenigde Staten heeft verschillende resoluties aangenomen waarin het de Armeense genocide erkent. Het Kaderbesluit heeft echter niet als doel om dit soort van politieke debatten te beslechten.
[159] EHRM, *Witzsch c. Allemagne*, 2005.
[160] B. RENAULD, "La decision-cadre 2008/913/JAI du Conseil de l'Union européenne", *supra* noot 31, 133-134.
[161] Europees Parlement, Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken, verslag A6-0444/2007 dd. 14 november 2007, 14.
[162] Bijvoorbeeld de misdaden gepleegd door het communistische totalitaire regime in Letland, Polen,…

herinnering aan de misdaden van totalitaire regimes in Europa'.[163] Hierin wordt vastgesteld dat alle lidstaten maatregelen hebben getroffen om de misdaden van totalitaire regimes een plaats te geven in de herinnering, waarbij de gevolgde aanpak varieert. Elk land kiest zijn eigen instrumenten en methoden. De Commissie concludeert dat '*de Europese Unie, binnen haar bevoegdheden, de lidstaten moet helpen bij hun pogingen om in het reine te komen met de misdaden van totalitaire regimes*'. Tot nu toe wordt de verantwoordelijk binnen dit domein dus bij de lidstaten gelaten en werd nog geen initiatief genomen tot de creatie van een gemeenschappelijk kader.

Medeplichtigheid en aanzetting (artikel 2)

Elke lidstaat moet de nodige maatregelen nemen '*om ervoor te zorgen dat aanzetting tot de in artikel 1, lid 1, onder c) en d), bedoelde gedragingen strafbaar wordt gesteld*' en '*om ervoor te zorgen dat medeplichtigheid aan de in artikel 1 bedoelde gedragingen strafbaar wordt gesteld'.*

Met bovenstaande bepaling legt Europa de strafbaarstelling op van 'het aanzetten tot het aanzetten'.[164] Alhoewel deze rechtsfiguur op logisch vlak geen bijzondere obstakels opwerpt, wijst MANCUSO op het feit dat er op politiek-strafrechtelijk vlak een risico bestaat om hiermee de drempel van strafbare activiteiten te overschrijden, waardoor een botsing ontstaat met elementaire principes van materiële strafbaarheid. Door het strafbaar stellen van deze rechtsfiguur zou Europa de intentie tonen om de juridische tradities van de verschillende lidstaten samen te voegen. Dit is niet zo vanzelfsprekend aangezien de verschillende vormen van strafbare deelneming op een verschillende manier worden aangepakt in de lidstaten.[165] wat tot problemen kan leiden bij de concrete implementatie van het Kaderbesluit.[166]

Naast de bovenstaande hypothese van medeplichtigheid, wordt de bestraffing van de deelname aan een racistische of xenofobe groepering niet vooropgesteld door het Kaderbesluit. Op dit vlak is het Kaderbesluit minder streng dan het ICERD, dat wel voorziet in de onderdrukking van zo'n groeperingen.[167] Opvallend is dat ook de oorspronkelijke tekst, zoals door de Commissie voorgesteld, het '*leiden, steunen van of deelnemen aan de activiteiten van een racistische of xenofobe groep, met als doel bij te dragen aan de criminele activiteiten van de organisatie*' als te bestraffen feit aanmerkt.[168] In de uiteindelijke tekst heeft men zo'n bepaling niet weerhouden, hetgeen een illustratie is van het beperkte toepassingsgebied van het Kaderbesluit waartoe de bezwaren van de lidstaten

[163] COM (2010) 783.
[164] Artikel 2 spreekt immer van aanzetting tot het publiekelijk vergoelijken, ontkennen of verregaand bagatelliseren van genocide, misdaden tegen de menselijkheid en oorlogsmisdaden, waarbij deze laatste gedragingen van dien aard zijn dat zij geweld of haat dreigen aan te wakkeren.
[165] In het Verenigd Koninkrijk bijvoorbeeld volgt de strafrechtelijke aansprakelijkheid van 'diegene die aanzet' uit een autonoom strafbaar feit, terwijl dit in andere landen volgt uit de regels inzake medeplichtigheid.
[166] C. MANCUSO, "La decisione quadro 2008/913/GAI", *supra* noot 150, 650-653.
[167] artikel 4 van het ICERD.
[168] artikel 4, f) COM (2001) 664.

hebben geleid. Ook het Gemeenschappelijk Optreden van 1996, dat door het Kaderbesluit wordt ingetrokken wegens achterhaald, ging verder op dit vlak en voorzag in de onderdrukking van '*het deelnemen aan activiteiten van groepen, organisaties of verenigingen die discriminatie, geweld en rassenhaat, etnische of godsdiensthaat impliceren*'.[169]

Strafrechtelijke sancties (artikel 3)

De lidstaten moeten ervoor zorgen dat de gedragingen die in artikel 1 en 2 worden omschreven, worden bestraft met '*doeltreffende, evenredige en afschrikkende strafrechtelijke sancties'*.

Voor de gedragingen van artikel 1 wordt bovendien een strafmaat bepaald. Zo dienen de lidstaten de gedragingen in kwestie strafbaar te stellen met '*een maximum van ten minste één tot drie jaar gevangenisstraf'*.

In tegenstelling tot de oorspronkelijke tekst ,waarin werd voorzien in een meer gedetailleerde bepaling met betrekking tot de straffen en sancties[170], wordt in de uiteindelijke tekst van het Kaderbesluit, naast de verwijzing naar de vage notie van '*doeltreffende, evenredige en afschrikkende strafrechtelijke sancties'*, enkel uitdrukkelijk melding gemaakt van de '*gevangenisstraf*'. Een meer uitgebreide bepaling, waarin wordt verwezen naar bijkomende of alternatieve sancties, zoals de bekendmaking van het vonnis, het ontnemen van bepaalde burgerlijke of politieke rechten en de inbeslagneming en confiscatie, werd dus niet in de tekst opgenomen. Dit valt te betreuren omwille van verschillende redenen. In de eerste plaats heeft de afwezigheid van een gedetailleerde bepaling inzake de toepasselijke sancties nefaste gevolgen voor de concrete strafbaarheid van de misdrijven in kwestie. Ondanks het feit dat het Kaderbesluit wel een aantal indicaties geeft inzake de bestraffing van deze misdrijven worden er geen precieze verplichtingen opgelegd of duidelijke richtlijnen gegeven inzake de sanctionering. Dit leidt ertoe dat er nog altijd aanzienlijke verschillen zullen blijven bestaan tussen de nationale wetgevingen wat het niveau of type van de toepasselijke sancties betreft, hetgeen de internationale samenwerking niet ten goede komt Ten tweede zou kunnen worden betoogd dat sommige sancties, zoals de dienstverlening ten behoeve van de gemeenschap of betaling aan liefdadigheidsinstellingen, in de plaats van of cumulatief met de gevangenisstraf toegepast, omwille van hun symbolische waarde, meer geschikt zijn ten aanzien van racistische misdrijven en voor de heropvoeding van de daders.[171]

[169] Gemeenschappelijk optreden 96/443/JBZ van 15 juli 1996 (artikel A, e)).
[170] Artikel 6 COM (2001) 664.
[171] C. MANCUSO, "La decisione quadro 2008/913/GAI", *supra* noot 150, 649.

Hierbij dient te worden opgemerkt dat ten aanzien van rechtspersonen het Kaderbesluit wel heeft voorzien in een lijst met alternatieve sancties die een richtlijn zijn voor de concrete bestraffing door de lidstaten.[172]

Racistische en xenofobe motieven (artikel 4)

Het Kaderbesluit legt op dat racistische en xenofobe motieven als een verzwarende omstandigheid dienen te worden beschouwd voor andere delicten dan diegene die in artikel 1 en 2 worden omschreven, '*dan wel dat die motieven door de rechter in aanmerking kunnen worden genomen bij de bepaling van de strafmaat*'.

Instellen van onderzoek of vervolging (artikel 8)

De lidstaten moeten er voor zorgen dat '*het instellen van onderzoek naar of vervolging wegens de in de artikelen 1 en 2 bedoelde gedragingen, ten minste in de ernstige gevallen, indien de gedraging op zijn grondgebied is begaan, niet afhankelijk is van aangifte of beschuldiging door het slachtoffer van de gedraging*'.

Wanneer een onderzoek of vervolging afhankelijk is van aangifte of beschuldiging door het slachtoffer, loopt men het risico dat de wetgeving geen daadwerkelijke toepassing vindt, m.n. dat er geen of weinig veroordelingen kunnen worden uitgesproken. Slachtoffers kunnen immers bang zijn voor represailles, waardoor ze nalaten de strafbare praktijken aan te geven en er dus ook niets tegen kan worden ondernomen. Artikel 8 wil tegemoet komen aan deze vrees.[173] Dit wordt ook bevestigd in de preambule van het Kaderbesluit: "*Er moet op worden toegezien dat het onderzoeken en vervolgen van delicten die verband houden met racisme en vreemdelingenhaat niet afhangt van aangifte of beschuldiging door het slachtoffer, dat vaak bijzonder kwetsbaar is en ervoor terugschrikt om een gerechtelijke procedure in te stellen"*.[174]

b) Specifiek: de bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat versus de bescherming van de vrijheid van meningsuiting

De bestrijding van racisme is sterk verbonden met de bescherming van de vrijheid van meningsuiting. Elke onderdrukking van racisme of negationisme staat immers gelijk aan een beperking van de vrijheid van meningsuiting.[175] Dit gegeven heeft aanleiding gegeven tot veel controverse, gezien de bezorgdheid die democratische staten vertonen ten aanzien van dit grondrecht. Een Europees optreden tegen racistische en xenofobe uitdrukkingen is hierdoor geen sinecure gebleken.

[172] Artikel 6 van het Kaderbesluit 2008/913/JBZ.
[173] A. DE RUYCK et al., "Racisme en xenofobie", *supra* noot 9, 352-353.
[174] Overweging 11 van het Kaderbesluit 2008/913/JBZ.
[175] B. RENAULD, "La decision-cadre 2008/913/JAI du Conseil de l'Union européenne", *supra* noot 31, 122.

Het Kaderbesluit voorziet slechts in een minimale harmonisatie op het vlak van de bestraffing van racistische en xenofobe misdrijven. Volgens de preambule van het Kaderbesluit is, rekening houdende met de verschillende culturele en juridische tradities van de lidstaten, een volledige harmonisatie op dit vlak immers nog geen mogelijkheid. Met '*de culturele en juridische tradities'* kan worden gedacht aan de delicate evenwichtsoefening tussen de strijd tegen racisme en de vrijheid van meningsuiting, die verschillend gepercipieerd en uitgeoefend wordt van lidstaat tot lidstaat.[176])

Hiernaast voorziet artikel 7 dat het Kaderbesluit niet tot gevolg heeft '*dat de verplichting tot eerbiediging van de grondrechten en de fundamentele rechtsbeginselen, waaronder vrijheid van meningsuiting en van vereniging, zoals neergelegd in het artikel 6 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, wordt aangetast*'. Verder wordt van de lidstaten niet verlangd '*dat zij maatregelen nemen die in tegenspraak zijn met fundamentele beginselen betreffende de vrijheid van vereniging en de vrijheid van meningsuiting (…) zoals die voortvloeien uit constitutionele tradities*', waarmee wordt tegemoet gekomen aan de bezwaren van een aantal lidstaten (*supra*).

LEMMENS en VAN DROOGHENBROECK spreken van een spanning tussen de wil om een minimale harmonisatie van de nationale wetgevingen door te voeren met betrekking tot de onderdrukking van 'hate speech' en de bezorgdheid, door artikel 7, §2 uitgedrukt, van het Kaderbesluit om de 'constitutione tradities' van de lidstaten in de materie van de vrijheid van meningsuiting en van vereniging te vrijwaren.[177]

Ingevolge artikel 7, §2 wordt de strafrechtelijke harmonisatie begrensd door het respect voor de 'constitutionele tradities' van de lidstaten. De vraag is wat met de 'constitutionele tradities' wordt bedoeld. Wanneer hiermee de grondwet van alle lidstaten afzonderlijk wordt bedoeld, heeft dit verregaande gevolgen voor de effectieve toepassing van het Kaderbesluit. Elke lidstaat zou op basis van artikel 7,§2 namelijk kunnen kiezen om de opgelegde verplichtingen niet toe te passen omwille van de non-conformiteit ervan met hun grondwet. Dit zou er op neerkomen dat de primauteit van het Europees recht buiten werking wordt gesteld.[178] In zulk geval zou één van de hoofddoelstellingen van het Kaderbesluit, namelijk het wegnemen van de bestaande obstakels om te komen tot een volledige en justitiële samenwerking tussen de lidstaten, zwaar worden ondermijnd. Van zo'n samenwerking kan immers bezwaarlijk sprake zijn wanneer het nationaal recht van de lidstaten naar believen onderling verschilt ingevolge de toegestane afwijkingen. De voorwaarde van de dubbele strafbaarheid

[176] K. LEMMENS en S. VAN DROOGHENBROECK, "Les nouvelles initiatives législatives européennes.", *supra* noot 107, 110-111.
[177] K. LEMMENS en S. VAN DROOGHENBROECK, "Les nouvelles initiatives législatives européennes.", *supra* noot 107, 117.
[178] K. LEMMENS en S. VAN DROOGHENBROECK, "Les nouvelles initiatives législatives européennes.", *supra* noot 107, 117.

zal in dit geval vaak niet zijn voldaan, hetgeen een vereiste is voor een doeltreffende internationale samenwerking.[179] Wanneer anderzijds met de 'constitutione tradities' de constitutionele tradities worden bedoeld die gemeen zijn aan alle lidstaten, blijft de primauteit van het Europees recht in werking, maar kan worden getwijfeld aan het nut van de tweede paragraaf van artikel 7. Binnen deze hypothese zou de tweede paragraaf immers weinig toevoegen aan de eerste paragraaf, die verwijst naar artikel 6 EU-Verdrag.[180] Het is in elk geval onduidelijk wat wordt bedoeld met de bepaling in kwestie en welke gevolgen dit zal teweegbrengen.

In dit kader verwijzen wij naar de rechtspraak van het Europees Hof van de Rechten van de Mens, die zich reeds heeft uitgelaten over de toepassing van artikel 1O EVRM (vrijheid van meningsuiting) in het kader van de strijd tegen racisme (*infra*).

c) Specifiek: het ontbreken van definities

Zoals boven werd vermeld, overleefden de definities van racisme en vreemdelingenhaat uit het voorstel van de Commissie de onderhandelingen niet en werden ze niet in de uiteindelijke tekst weerhouden. Door de bestaande controverse omtrent de definiëring van het concept racisme moesten de Europese instellingen een stap achteruit nemen en werd het concept 'haat' ingevoerd als alternatief: haat wordt omschreven als '*haat, ingegeven door ras, huidskleur, godsdienst, afstamming of nationale of etnische afkomst*'. Naast het concept 'haat', wordt in de preambule van het Kaderbesluit ook een omschrijving gegeven van de concepten 'afstamming' en 'godsdienst'.[181] Het valt echter te betreuren dat er nog altijd geen uniforme definitie is overeengekomen voor de twee complexe kernbegrippen van het Kaderbesluit.

MANCUSO wijst in zijn uiteenzetting over het Kaderbesluit ook op een gebrek aan precisering ten aanzien van de bepalingen die de strafbare feiten omschrijven. Zo stelt hij dat er obstakels zouden kunnen rijzen voor een conforme interpretatie als gevolg van gebruikte vage uitdrukkingen, zoals 'verregaande bagatelliseren' (artikel 1, lid 1, c) en d)), 'verspreiding' (artikel 1, lid 1, b)), 'openbare orde' (artikel 1, lid 2) en 'kwetsende gedragingen' (artikel 1, lid 2). Op die manier loopt men immers het risico op een verregaande algemeenheid en accentuering van verschillen tussen de nationale wettelijke stelsels. Het gebrek aan precieze bepalingen zou volgens MANCUSO problemen geven bij de aanpassing van het interne recht aan de Europese 'richtlijnen' die voortvloeien uit het Kaderbesluit.[182]

[179] M. BELL, "EU Anti-racism policy", *supra* noot 70, 187-188.
[180] K. LEMMENS en S. VAN DROOGHENBROECK, "Les nouvelles initiatives législatives européennes.", *supra* noot 107, 117.
[181] Overweging 7, 8 en 9 van het Kaderbesluit 2008/913/JBZ.
[182] C. MANCUSO, "La decisione quadro 2008/913/GAI", *supra* noot 150, 650-653.

d) Specifiek: de invoering van het concept 'godsdienst'

Kan het aanzetten tot haat en geweld op basis van godsdienst worden aanzien als een vorm van racisme? M.a.w. vormt het element godsdienst een constitutief bestanddeel van de racistische delicten die in artikel 1 van het Kaderbesluit strafbaar worden gesteld?

Het Kaderbesluit voegt de concepten 'ras, etnische afstamming en godsdienst' tezamen en is gericht is op het strafbaar stellen van aanzetten tot 'haat' ingegeven door ras, huidskleur, godsdienst, afstamming of nationale of etnische afkomst. Hiermee wordt een bredere doelgroep bereikt dan bij de Rasrichtlijn en wordt het concept 'godsdienst' ingevoerd.[183]

Naar aanleiding van een aantal vragen, opgeworpen door landen als het Verenigd Koninkrijk en Oostenrijk[184], werd in het Kaderbesluit bepaald dat met de verwijzing naar godsdienst wordt beoogd om ten minste die gedragingen te bestrijken '*welke als voorwendsel dienen voor handelingen tegen een groep personen, of een lid van die groep, die op basis van ras, huidskleur, afstamming dan wel nationale of etnische afkomst wordt gedefinieerd*'.[185]

Op die manier erkent het Kaderbesluit dat kritische aanvallen ten aanzien van een godsdienst in realiteit racistische of xenofobe motieven kunnen verbergen, in de zin dat godsdienstige elementen worden gebruikt om een etnische groep te bekritiseren. Hierbij kan men denken aan de sfeer na 9/11 waarbij vijandige uitlatingen ten aanzien van de Islam (eventueel te kwalificeren als islamofobie (*supra*)) konden worden aanzien als een dekmantel voor xenofobe attitudes ten aanzien van de Noord-Afrikaanse bevolking.[186] Zulke praktijken wil het Kaderbesluit bestrijden, om te vermijden dat daders van racistische inbreuken zouden kunnen ontsnappen aan de toepassing van de antiracismewetgeving.

Zoals boven vermeld, is er in de Europese Unie sprake van een terechte bezorgdheid omtrent de dreigende aanwezigheid van allerlei vormen van islamofobie. Het EUMC zette de Raad aan tot goedkeuring van het Kaderbesluit. Rekening houdend met het feit dat discriminatie op religieuze grond in sommige landen wel, en in andere landen niet, wordt beschouwd als 'racisme' en dus in vele

[183] Overweging 8 van het Kaderbesluit 2008/913/JBZ bepaalt verder dat met 'godsdienst' in het algemeen wordt gedoeld op '*personen die worden gedefinieerd op basis van hun godsdienstige overtuiging of geloof*'.
[184] Landen als het Verenigd Koninkrijk maken een duidelijk onderscheid tussen discriminatie en haat op grond van ras en etniciteit ten opzichte van discriminatie en haat op grond van godsdienst. Een redenering die hierbij kan worden gehanteerd is dat men ten aanzien van een godsdienst de keuze heeft, terwijl men zijn/haar huidskleur niet kan kiezen. Deze redenering kan echter worden aangevochten en sommigen voeren aan dat er geen duidelijke scheidingslijn tussen beide soorten van discriminatie bestaat (notities *Diritto pubblico comparato*, Università di Parma, academiejaar 2009-2010, 23 november 2009).
[185] Artikel 1, lid 3 van het Kaderbesluit 2008/913/JBZ.
[186] K. LEMMENS en S. VAN DROOGHENBROECK, "Les nouvelles initiatives législatives européennes.", *supra* noot 107, 114-115.

landen de wetgeving ontoereikend is om islamofobie aan te pakken[187], zou een gemeenschappelijk kader binnen dit thema een stap zijn van onmiskenbaar belang.

De praktijken die worden bedoeld in artikel 1, lid 3 dekken slechts een deel van de islamofobe houdingen en uitlatingen die kunnen worden vastgesteld binnen Europa.[188] Alhoewel er dus sprake is van vooruitgang ten aanzien van de splitsing van de discriminatiegronden in de richtlijnen van 2000, durfden de Europese instellingen nog niet voluit te gaan in het Kaderbesluit. Haat ten opzichte van een bepaalde godsdienst (meer specifiek: de Islam) kan, ingevolge het Kaderbesluit, nog altijd niet worden beschouwd als een volwaardige vorm van racisme.

Dit kan worden betreurd aangezien op die manier geen duidelijk standpunt wordt ingenomen door de Europese Unie inzake de noodzaak om religieuze haat en intolerantie te bestrijden, terwijl zo'n standpunt juist zeer wenselijk is in het kader van de verhoogde aandacht voor islamofobie sinds 9/11.[189] De lacune komt niet overeen met het standpunt van de ECRI en het EUMC die religieuze intolerantie, en meer specifiek islamofobie wel onder hun brede definitie van racisme rekenen. Ook het Europees Hof van de Rechten van de Mens hanteert een ruime interpretatie van het concept racisme. Naar aanleiding van het arrest *Soulas et autres c. France* [190] is duidelijk geworden dat het Hof het aanwakkeren van een gevoel van misprijzen of verwerping ten aanzien van de moslimgemeenschap als een vorm van racisme aanziet.[191]

Het Verdrag van Lissabon verleent bindende werking aan het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie waarin uitdrukkelijk wordt bepaald dat '*elke discriminatie, met name op grond van geslacht, ras, kleur, etnische of sociale afkomst, genetische kenmerken, taal, godsdienst of overtuigingen, politieke of andere denkbeelden, het behoren tot een nationale minderheid, vermogen, geboorte, een handicap, leeftijd of seksuele geaardheid*' verboden is.[192] Alle discriminatiegronden worden hier tezamen gebracht in één bepaling.

[187] T. DEMEESTERE, *Islamofobie: een nieuwe vorm van racisme?*, onuitg. scriptie Politieke Wetenschappen RUG, 2005-2006, www.ethesis.net .
[188] Er zijn bijvoorbeeld ook gevallen van aanzetten tot haat tegenover mensen die zich hebben bekeerd, zoals bijvoorbeeld blanke Europeanen die zich bekeren tot de Islam (M. BELL, "EU Anti-racism policy", *supra* noot 70, 187).
[189] M. BELL, "Setting standards in the fight against racism: a comparison of the European Union and the Council of Europe" in J. NIESSEN en I. CHOPIN, The development of legal instruments to combat racism in a diverse Europe, Leiden, M.Nijhoff Publishers, 2004, 219.
[190] EHRM, *Soulas et autres c. France*, 2008.
[191] K. LEMMENS en S. VAN DROOGHENBROECK, "Les nouvelles initiatives législatives européennes.", *supra* noot 107, 122.
[192] Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, *Pb.C.* 18 december 2000, afl. 364, 22 (artikel 21).

e) Specifiek: het Kaderbesluit versus de internationale verplichtingen inzake racismebestrijding

Racisme wordt niet alleen bestreden op Europees niveau. Sterker nog, het eerste ingrijpende initiatief buiten de nationale sfeer werd genomen op internationaal niveau, meer bepaald door de Verenigde Naties. Naast het ICERD, zijn ook de activiteiten van de Raad van Europa van belang binnen het kader van racismebestrijding.

Vandaag is het ICERD door alle landen van de Europese Unie geratificeerd. Artikel 4, a) van dit Verdrag bepaalt dat de Staten zich ertoe verbinden om '*strafbaar bij de wet te verklaren het verspreiden, op welke wijze ook, van denkbeelden die zijn gegrond op rassuperioriteit of rassenhaat, aanzetting tot rassendiscriminatie, zomede alle daden van geweld of aanzetting daartoe, die zijn gericht tegen een ras of een groep personen van een andere huidskleur of etnische afstamming, alsook het verlenen van steun aan tegen bepaalde rassen gerichte activiteiten, waaronder begrepen de financiering daarvan'*, alsook '*organisaties, alsook georganiseerde en alle andere propaganda-activiteiten die rassendiscriminatie in de hand werken en daartoe aanzetten, onwettig verklaren en te verbieden, en deelneming aan zodanige organisaties of activiteiten als strafbaar bij de wet aan te merken'*.

Enkele lidstaten van de Europese Unie, waaronder ook België en Italië, hebben tegen dit artikel bezwaren en andere interpretatieve verklaringen doen gelden. Hiermee wilden deze lidstaten hun bezorgdheid uitdrukken ten aanzien van de bescherming van de vrijheid van meningsuiting, zoals onder andere verzekerd door het EVRM.

Wat de Raad van Europa betreft, zijn er in het verleden reeds verschillende instrumenten van soft law aangenomen ter bestrijding van racisme. Met dezelfde doelstelling werd in 1993 het ECRI opgericht. Alhoewel het EVRM geen bepaling bevat die specifiek is gericht op de bestrijding van racisme en xenofobie, speelt het een belangrijke rol binnen de materie.[193] Het Europees Hof van de Rechten van de Mens heeft zich namelijk uitgesproken over een aantal vragen die waren gerezen met betrekking tot de uitoefening van bepaalde grondrechten, meer specifiek met betrekking tot de vrijheid van meningsuiting (artikel 10 EVRM). Zo heeft het EHRM bevestigd dat de bescherming van art. 10 EVRM niet mag ten goede komen van het racistische en xenofobe betoog, noch van negationisme, antisemitisme, islamofobie of neonazisme.

[193] Wel is er het verbod van discriminatie van art. 14 EVRM waarbij '*het genot van de rechten en vrijheden die in dit Verdrag zijn vermeld, moet worden verzekerd zonder enig onderscheid op welke grond ook, zoals geslacht, ras, kleur, taal, godsdienst, politieke of andere mening, nationale of maatschappelijke afkomst, het behoren tot een nationale minderheid, vermogen, geboorte of andere status*'.

Een belangrijk arrest van het Europees Hof in het kader van deze problematiek is *Soulas et autres c. France* van 10 juli 2008. In deze zaak rees de vraag over de verenigbaarheid van de veroordeling van een auteur van een 'kritisch' boek ten aanzien van immigratie en de Islam met artikel 10 EVRM. Hierin bevestigde het Hof dat '(…) *het verbod op elke verspreiding van ideeën gegrond op rassensuperioriteit of rassenhaat verenigbaar is met de vrijheid van meningsuiting en vereniging*'.[194] Het Hof verwees in haar arrest naar artikel 4 ICERD. Als gevolg van deze interpretatie verliezen de bezwaren en verklaringen die verschillende Europese staten hebben gedaan ten aanzien van dit artikel hun effect, ten minste voor zover ze betrekking hebben op de bescherming van de vrijheid van meningsuiting door het EVRM.

In het algemeen kan worden gezegd dat in het domein van de strijd tegen racisme het EHRM in haar recente rechtspraak weinig of geen appreciatiemarge verleent aan de Europese staten wat de vrijheid van meningsuiting betreft.

Zowel in het ICERD, als in de rechtspraak van het EHRM heeft men dus de stap durven nemen om, in het belang van de bestrijding van racisme, de vrijheid van meningsuiting aan banden te leggen door duidelijke verplichtingen aan de staten op te leggen.[195]

De instellingen van de Europese Unie hebben dit met het Kaderbesluit niet aangedurfd, met als gevolg de onduidelijke bepaling van artikel 7.

Wat de verhouding tussen het ICERD en het Kaderbesluit betreft, doen zich een aantal moeilijkheden voor. Zo bevat het Kaderbesluit geen enkele verwijzing naar dit belangrijke internationale instrument en meer specifiek naar de strafrechtelijke verplichtingen die aan de verdragsstaten worden opgelegd in artikel 4 ICERD. Zo'n verwijzing zou nuttig zijn met het oog op een conforme interpretatie van deze twee instrumenten. Bovendien zouden op die manier de lidstaten aan hun internationale verplichtingen worden herinnerd, zodat ze niet de neiging hebben om hieraan te ontsnappen ingevolge de relatieve lichtheid van de verplichtingen uit het Kaderbesluit. Ondanks het feit dat zo'n clausule in de uiteindelijke tekst van het Kaderbesluit ontbreekt, spreekt het voor zich dat de Europese wetgever het ICERD erkent als een belangrijk initiatief in het kader van de racismebestrijding.[196] De verhouding tussen de twee toonaangevende instrumenten is echter allesbehalve duidelijk, hetgeen valt te betreuren.

[194] EHRM, *Soulas et autres c. France*, 2008, paragraaf 42.
[195] K. LEMMENS en S. VAN DROOGHENBROECK, "Les nouvelles initiatives législatives européennes.", *supra* noot 107, 118-123.
[196] K. LEMMENS en S. VAN DROOGHENBROECK, "Les nouvelles initiatives législatives européennes.", *supra* noot 107, 118-223.

f) Concrete implicaties voor de lidstaten en het toezicht op de omzetting van het Kaderbesluit

Volgens het Kaderbesluit moeten de lidstaten de nodige maatregelen treffen om uiterlijk op 28 november 2010 aan de bepalingen te voldoen.[197] Hierbij dient te worden opgemerkt dat het Kaderbesluit minimumvereisten oplegt zodat niets belet dat de nationale bepalingen verder gaan dan noodzakelijk ter bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat.

'*Vóór 28 november 2010 moeten de lidstaten het secretariaat-generaal van de Raad en de Commissie de tekst meedelen van de bepalingen waarmee zijn hun verplichtingen uit hoofde van het Kaderbesluit in hun nationale recht omzetten. De Raad gaat op basis van een verslag dat door de Raad aan de hand van deze gegevens is opgesteld, en van een schriftelijk verslag van de Commissie, ten laatste op 28 november 2013 na in hoeverre de lidstaten de bepalingen van het Kaderbesluit naleven'.*[198]

In het algemeen bestaat het toezicht op de uitvoering van kaderbesluiten eruit dat de lidstaten de wetgeving waarmee het Kaderbesluit wordt omgezet, verzenden naar de Europese Commissie, die toezicht houdt op de implementatie. De Commissie maakt op basis hiervan verslagen op die door de Raad worden beoordeeld.

Het probleem bij deze manier van toezicht is dat de Commissie haar verslag baseert op informatie van de lidstaten zelf, zonder de mogelijkheid of bevoegdheid om de informatie te controleren. Er is dus geen sprake van een objectieve beoordeling.
Een ander probleem vloeit voort uit het feit dat de lidstaten vrij zijn om vorm en middelen te kiezen ter uitvoering van het Kaderbesluit. Een nazicht die uitsluitend is gebaseerd op wetgeving kan zo een vertekend beeld geven. Het is namelijk mogelijk dat het beoogde resultaat van het Kaderbesluit al door andere praktijken wordt behaald. Bij de huidige manier van toezicht heeft de Commissie daar geen zicht op. [199]

Boven werd reeds vermeld dat de effectieve implementatie van instrumenten uit de derde pijler niet vanzelfsprekend is. Wat kan er nu worden ondernomen indien er zich problemen voordoen op dit vlak? Wanneer de Commissie vaststelt dat er niet of niet goed is geïmplementeerd, zijn er twee procedures voorzien. De verdragsinbreukprocedure (art.226 en 227 EG-Verdrag) waardoor de Commissie naar het Hof van Justitie kan stappen, zoals in de eerste pijler, bestaat in de derde pijler

[197] Artikel 10, lid 1 van het Kaderbesluit 2008/913/JBZ.
[198] Artikel 10, lid 2 van het Kaderbesluit 2008/913/JBZ.
[199] S. VISCH , *Kaderbesluiten en het Nederlandse strafrecht; strategieën en beginselen*, Raad van State 2009, 9, URL: www.sanne**visch**.com/onderzoeksverslag_RVS.pdf.

niet. Twee, minder dwingende, procedures die kunnen worden aangewend zijn de bemiddelingsprocedure en de prejudiciële procedure.[200]

De bemiddelingsprocedure vindt zijn grondslag in art. 35 lid 7 EU-Verdrag, waarin wordt bepaald dat '*elk geschil tussen lidstaten betreffende de uitlegging en de toepassing van op grond van artikel 34, lid 2, aangenomen besluiten* '[201] aan het Hof van Justitie worden voorgelegd. Vooraleer het geschil kan worden voorgelegd aan het Hof van Justitie moet het echter eerst voor de Raad worden gebracht. Pas als er binnen zes maanden geen oplossing kan worden gevonden, kan naar het Hof worden gegaan.[202] De procedure vertoont echter gebreken. Zelfs als het Hof zou vaststellen dat een lidstaat niet aan de verplichtingen van het Kaderbesluit voldoet, kan de uitspraak worden genegeerd, aangezien er geen handhavingmechanisme bestaat. De waarde van de bemiddelingsprocedure is dus beperkt. Dit valt te verklaren door het intergouvernementele karakter van de derde pijler.[203]

In de praktijk zal men aangewezen zijn op de prejudiciële procedure, die op initiatief van rechters kan worden gestart, om vragen over geldigheid en uitlegging voor te leggen aan het Hof van Justitie (art. 35, leden 1-4 EU-Verdrag). Uiteindelijk is het de nationale rechter die beslist of een Kaderbesluit al dan niet op een juiste manier is geïmplementeerd. Ook dit wordt verklaard door het intergouvernementele karakter van de derde pijler. Verder moet de lidstaat de rechtsmacht van het Hof van Justitie aanvaarden, vooraleer de prejudiciële procedure van toepassing kan zijn. Bovendien is de nationale rechter niet verplicht om een prejudiciële vraag te stellen, tenzij de lidstaat het tegendeel heeft verklaard. Tenslotte is ook hier geen handhavingmechanisme voorzien, zodat de naleving van een uitspraak van het Hof niet kan worden afgedwongen.[204]

3.3 Tussentijdse conclusie: de meerwaarde van het Kaderbesluit?

Eerst en vooral is het positief dat na de Verenigde Naties, ook de Europese Unie een duidelijk standpunt heeft ingenomen met betrekking tot vormen en uitingen van racisme en xenofobie die niet door de beugel kunnen. Terwijl door de VN duidelijk werd gemaakt dat geen enkele vorm van rassendiscriminatie kan worden aanvaard, heeft de Europese Unie in het Kaderbesluit uitdrukkelijk bevestigd dat racisme en vreemdelingenhaat een rechtstreekse schending vormen van de fundamentele waarden van de Europese Unie en dus in geen enkel geval kunnen worden goedgekeurd.

[200] S. VISCH , *Kaderbesluiten en het Nederlandse strafrecht; strategieën en beginselen*, Raad van State 2009, 9, URL: www.sanne**visch**.com/onderzoeksverslag_RVS.pdf.
[201] Artikel 34, 2, b) regelt de kaderbesluiten.
[202] Artikel 35, lid 7 EU-Verdrag.
[203] S. VISCH , *Kaderbesluiten en het Nederlandse strafrecht; strategieën en beginselen*, Raad van State 2009, 9-10, URL: www.sanne**visch**.com/onderzoeksverslag_RVS.pdf.
[204] S. VISCH , *Kaderbesluiten en het Nederlandse strafrecht; strategieën en beginselen*, Raad van State 2009, 10, URL: www.sanne**visch**.com/onderzoeksverslag_RVS.pdf.

Europa heeft gekozen voor een strafrechtelijke harmonisatie op basis van artikel 29 EU. Boven werd nagegaan wat de meerwaarde hiervan kan zijn.[205] De vraag is of dit werd gerealiseerd bij het Kaderbesluit van 2008.

Wat de harmonisatie van strafbaarstellingen betreft, kan er op drie vlakken een meerwaarde worden verwezenlijkt. Ten eerste kan, door de strafbaarstelling van specifieke misdrijven, het wetgevend kader van de verschillende lidstaten op elkaar worden afgestemd en kunnen daders van grensoverschrijdende misdrijven effectief worden bestraft. Het Kaderbesluit legt inderdaad de strafbaarstelling op van een aantal specifieke gedragingen. De lijst van strafbare feiten is echter beperkt. Het Gemeenschappelijk Optreden van 1996 ging op dit vlak zelfs verder dan de huidige tekst van het Kaderbesluit[206], terwijl de preambule uitdrukkelijk stelt dat het Gemeenschappelijk Optreden verder moet worden aangevuld en het strafrecht van de lidstaten verder onderling moet worden afgestemd, met het oog op een doeltreffende racismebestrijding. Vervolgens vergemakkelijkt de harmonisatie die vormen van internationale samenwerking die traditioneel de dubbele strafbaarheid als voorwaarde vereisen. Door de afwijkingsmogelijkheden voorzien in het Kaderbesluit, voornamelijk deze van artikel 7 met betrekking tot de 'constitutionele tradities', zal de voorwaarde van dubbele strafbaarheid niet altijd zijn voldaan. Tenslotte kan de harmonisatie van strafbaarstellingen een basis zijn voor uniforme, wettelijke definities. Dit is niet gelukt in het geval van het Kaderbesluit racisme en vreemdelingenhaat. In plaats hiervan werd juist uitdrukkelijk afgezien van de definiëring van de twee basisbegrippen en wordt er veelvuldig gebruik gemaakt van vage begrippen. Wat de harmonisatie van straffen betreft, kan tenslotte worden gewezen op een gebrek aan precisering waardoor de uniformiteit tussen de lidstaten in het gedrang kan komen.

Er kan dus worden geconcludeerd dat op elk niveau de potentiële meerwaarde die een strafrechtelijke harmonisatie kan bieden onvolledig tot uiting kan worden gebracht.

Op verschillende vlakken is het kaderbesluit minder streng geweest dan het internationale recht. Vooral de aanpak gehanteerd ten opzichte van de problematiek met betrekking tot de vrijheid van meningsuiting is opvallend voorzichtig. Maar ook op het vlak van de bestrijding van islamofobie en de onderdrukking van racistische en xenofobe organisaties is het Kaderbesluit minder verregaand in vergelijking met het internationale recht. Boven werd reeds gewezen op de nadelen verbonden aan de afwezigheid van een clausule in het kaderbesluit die verwijst naar de bestaande internationale verplichtingen.

[205] Zie punt 3.1.1.
[206] Het Gemeenschappelijk optreden voorziet bijvoorbeeld wel in de strafbaarstelling van '*het deelnemen aan activiteiten van groepen, organisaties of verenigingen die discriminatie, geweld en rassenhaat, etnische of godsdiensthaat impliceren*'.

In het algemeen ziet het er dus niet veelbelovend uit. Het ziet er niet naar uit dat het Kaderbesluit hemel en aarde zal bewegen binnen de materie van racismebestrijding. Vooraleer we dit vooruitzicht al dan niet bekrachtigen, bekijken we eerst de situatie in twee lidstaten: België en Italië.

DEEL CASESTUDIES

"*The measure of a country's greatness should be based on how well it cares for its most vulnerable populations*" (Mahatma Gandhi)

Het 'European Network Against Racism' (ENAR)[207] stelt in haar Shadow Report van 2009-2010 vast dat etnische en religieuze minderheden in alle lidstaten het slachtoffer zijn van racistisch geweld en dat er in de Europese Unie een algemene stijging van xenofobe en intolerante attitudes kan worden waargenomen, in de vorm van zowel fysieke als verbale gewelddaden.[208]

Elke lidstaat van de Europese Unie beschikt over een wettelijk kader ter bestrijding van racisme en xenofobie. Dit kader heeft zich in een aantal gevallen ontwikkeld als gevolg van de ratificatie van het ICERD. Zoals boven vermeld, vertoont de wetgeving van lidstaat tot lidstaat aanzienlijke verschillen. Elke lidstaat heeft een wetgeving ontwikkeld in antwoord op de nationale geschiedenis. Zo hebben lidstaten met een nationaalsocialistische of fascistische geschiedenis, en lidstaten die hierdoor werden 'geraakt', specifieke wetten aangenomen om fascistische of extremistische daden en organisaties te verbieden en bestraffen.[209] Andere lidstaten hebben dan weer een wetgeving voorzien met een bredere basis.

Hieronder zullen we nagaan over welk wettelijk kader twee lidstaten, m.n. België en Italië, beschikken ter bestrijding van racisme en xenofobie. Dit zal een basis vormen om daarna te bespreken in welke mate deze lidstaten reeds voldoen aan de verplichtingen voortvloeiend uit het Kaderbesluit. Vervolgens zal de vraag worden gesteld of ze in voorkomend geval iets hebben ondernomen om aan deze verplichtingen te voldoen.

Voorafgaand aan het onderzoek van het wettelijk kader schetsen we eerst kort de situatie in beide landen met betrekking tot verschijnselen als islamofobie, antisemitisme en immigratie.

4 Casestudy België

Ter inleiding van de casestudy geven we kort een overzicht van een aantal vaststellingen die kunnen worden gedaan ten aanzien van België, wat fenomenen als racistisch geweld en meer specifiek

[207] ENAR is een netwerk van 700 organisaties binnen de EU, gericht op de strijd tegen racisme binnen de lidstaten en vertolkt de stem van de antiracisme beweging binnen Europa (www.enar-eu.org).
[208] X., *ENAR Shadow Report 2009-2010*, ENAR, 2009-2010, 20, www.cestim.it/argomenti/09razzismo/enar_shadow_report_2009.pdf.
[209] Zo wordt het dragen van neonazisymbolen door de wet verboden in Oostenrijk en voorziet België in een verbod op het ontkennen, schromelijk minimaliseren, (pogen tot) rechtvaardigen of goedkeuren van de genocide die tijdens de tweede wereldoorlog door het Duitse nationaalsocialistische regime is gepleegd.

antisemitisme en islamofobie betreft (4.1). Vervolgens komen de drie machten van de rechtsstaat aan het bod: de wetgevende macht (meer bepaald de juridische instrumenten in het Belgisch (straf)recht van vóór het kaderbesluit (4.2)), de uitvoerende macht[210] (meer bepaald racisme in de politiek (4.3)) en tenslotte de rechterlijke macht (racisme in de Belgische rechtspraak, waarbij de nadruk zal worden gelegd op recente beslissingen (4.4)). Om te besluiten wordt de Belgische situatie getoetst aan het Kaderbesluit (4.5).

4.1 België en racisme

4.1.1 Algemene tendens

a) Algemeen: racistisch geweld in België

Het is niet gemakkelijk om een algemeen beeld te schetsen van racisme en xenofobie in een land. Men zou dit kunnen doen op basis van cijfergegevens. Hierbij stellen zich echter een aantal problemen. Ten eerste moet men beschikken over een goed uitgebouwd systeem van gegevensverzameling om te spreken van betrouwbare gegevens. Het jaarrapport van het FRA van 2010 rekent België onder die 12 lidstaten die over voldoende strafrechtelijke informatie beschikken inzake racistisch geweld om deel uit te maken van een trendanalyse.[211-212] Ten tweede stelt zich specifiek voor België een probleem van interne tegenstellingen. Het feit dat België drie officiële talen telt en is ingedeeld in verschillende politieke en administratieve eenheden, heeft ertoe geleid dat er geen sprake is van een gecoördineerde gegevensverzameling inzake racisme, meer bepaald inzake racistisch geweld.[213]

Met deze opmerkingen in het achterhoofd, stelt het FRA vast dat België in de periode 2000-2008 een stijging heeft gekend van 6 % van de gevallen van officieel geregistreerd racistisch geweld.[214] In 2008 heeft men 1147 misdrijven geregistreerd, in vergelijking met 757 misdrijven in 2008.[215] In het algemeen kunnen we dus stellen dat racistische misdrijven een probleem voor de maatschappij vormen dat zeker niet in omvang aan het afnemen is.

[210] Dit moet worden genuanceerd. De nadruk zal in dit werk worden gelegd op het Vlaams Belang, die natuurlijk geen deel kan uitmaken van de uitvoerende macht als gevolg van het cordon sanitaire. In *sensu stricto* zal dus niet de uitoerende macht, maar meer algemeen de politiek in België worden aangeraakt.
[211] België bevindt zich echter nog niet op de hoogte van een allesomvattend systeem van gegevensverzameling , zoals men kent in het Verenigd Koninkrijk, Finland en Zweden.
[212] X., *Annual Report 2010. Conference edition*, FRA, 2010, 37-39, URL: http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/AR_2010-conf-edition_en.pdf .
[213] X., *Racist violence in 15 EU Member States. A comparative Overview of Findings from the RAXEN NFP Reports 2001-2004*, EUMC, 2005, 70, http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/CS-RV-main.pdf .
[214] Met racistisch geweld wordt verwezen naar een waaier van incidenten en misdrijven, die naargelang het geval racistische, xenofobe, antisemitische en hiermee verwante misdrijven zoals het aanzetten tot rassenhaat en geweld dekken.
[215] X., *Annual Report 2010. Conference edition*, FRA, 2010, 37-39, URL: http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/AR_2010-conf-edition_en.pdf .

b) Antisemitisme in België

Bij de bespreking van het Kaderbesluit werd reeds melding gemaakt van het rapport van de EUMC, getiteld 'Manifestations of Antisemitism in the EU 2002-2003', dat de rapporten samenvat van 15 lidstaten omtrent antisemitische incidenten en de reacties hierop. Dit rapport kwam tot stand ingevolge een vrees in Europa, na 9/11 en vooral in het begin van 2002, voor openlijke antisemitische incidenten in verschillende lidstaten. In België baseerde men zich onder andere op informatie afkomstig van het Centrum voor Gelijkheid van Kansen en Racismebestrijding (verder 'het CGKR' genoemd).

In 2002 bestond de Joodse gemeenschap in België uit circa 35.000 personen, vooral woonachtig te Antwerpen en Brussel met kleinere gemeenschappen in Charleroi, Oostende, Gent, Luik, Bergen, Aarlen, Waterloo en Knokke. In 2002 werd een stijging van het antisemitisme in België geregistreerd. Oorzaken hiervoor zouden de Tweede Intifada[216] en de terroristische aanvallen in de VS zijn. Het CGKR heeft in haar rapport gewezen op incidenten die plaats hebben gevonden gedurende 2002 en 2003, gekenmerkt werden door een wisselende extremiteit, gaande van brandstichting op Joods eigendom[217] tot fysieke aanvallen[218], alsook beledigingen[219], graffiti[220], hate speech[221] en vandalisme.[222] Om een antwoord te bieden op de stijging van antisemitische incidenten werden een aantal gezamenlijke activiteiten en campagnes georganiseerd door islamitische en joodse organisaties.[223]

In 2009 heeft het FRA opnieuw initiatief genomen om een overzicht te geven van de antisemitische incidenten in een aantal lidstaten, ditmaal voor de periode 2001-2008. Bij gebrek aan een officieel registratiesysteem, is de informatie voor België nog altijd afkomstig van het CGKR. Wat klachten van antisemitisme betreft, geeft het CGKR 66 gevallen weer voor 2007, in vergelijking met 30 gevallen in 2002. De problematiek is dus zeker urgenter geworden.

Op het moment van het schrijven van dit werk heeft het CGKR haar Jaarrapport Discriminatie/Diversiteit 2010 gepubliceerd. Hierin staat te lezen dat het jaar 2009 een piek heeft gekend van meldingen over antisemitisme. Dit zou te wijten zijn geweest aan de militaire operatie van

[216] Deze term verwijst naar de hernieuwing van het Israëlische-Palestijnse conflict in 2000.
[217] Op 3 april 2002 bijvoorbeeld werden Molotov cocktails gegooid naar de oudste synagoge in de Bouwmeesterstraat in Antwerpen.
[218] Op 10 maart 2003 werden Joodse jongeren van 14 jaar aangevallen in een metro station door een groep van 30 jongeren die stenen naar hen gooiden, hen sloegen en uitmaakten voor '*vuile Joden*'.
[219] Een Joodse lera(a)r(es) verliet de school waar hij/zij werkte als gevolg van beledigingen en bedreigingen vanwege leerlingen (19 november 2002).
[220] Bijvoorbeeld graffiti van SS-tekens, de swastika en de davidster op bushaltes, winkels en openbare gebouwen (door de Antwerpse politie gerapporteerd in mei 2002).
[221] Op een winkel in de Frankrijklei in Antwerpen werd bijvoorbeeld volgende slogan geverfd: "*Kill the juif. Laat ze lijden, fuck Belgium*".
[222] Deze informatie is gebaseerd op klachten die werden neergelegd bij het CGKR of afkomstig van andere NGO's. Er was ten tijde van het rapport geen sprake van een systematisch monitoring ten aanzien over antisemitische incidenten.
[223] X., *Manifestations of Antisemitism in the European Union 2002-2003*, EUMC, 2004, 38-48.

het Israëlische leger in de Gazastrook. In 2010 viel het aantal incidenten terug op het gemiddelde van vóór het jaar 2009. Terwijl de verbale agressie is afgenomen, bleven de gewelddaden tegen personen aanhouden. Vooral de orthodoxe joden uit Antwerpen waren hier het slachtoffer omwille van hun herkenbaarheid. Aan de andere kant is er een daling merkbaar van het aantal gevallen van vandalisme en beschadigingen aan gebouwen (in het bijzonder synagogen) en van het aantal meldingen van negationisme.[224]

c) Islamofobie in België na 9/11

Sinds gebeurtenissen als de terroristische aanvallen van 11 september 2001en de bomaanvallen in Madrid en London is er een verhoogde aandacht voor de situatie van de moslimgemeenschap. Op basis van een rapport van het EUMC van 2006 werd vastgesteld dat moslims in Europa kwetsbaar zijn voor manifestaties van islamofobie in alle vormen, van verbale bedreigingen tot fysieke aanvallen (*supra*).

Na de aanvallen van 2001 heeft het EUMC de lidstaten verzocht een rapport op te stellen over de ontwikkelingen ter zake tijdens de periode van 11 september tot 31 december 2001. In België werd deze opdracht toevertrouwd aan het Centrum voor gelijkheid van Kansen en Racismebestrijding. Het Centrum stelde vast dat er kort na de aanvallen reeds in de media verschillende vormen van geweld werden gerapporteerd, voornamelijk verbaal en gericht tegen de islamgemeenschap. Het Centrum spreekt in haar rapport meer algemeen van een stijging van islamofobie in België, als een direct gevolg van het drama van 9/11.[225]

In het Jaarrapport Discriminatie/Diversiteit 2010 van het CGKR werd vastgesteld dat 139 van de 166 nieuwe dossiers inzake discriminatie op grond van geloof of levensbeschouwing waarvoor het Centrum bevoegd is, betrekking hadden op de Islam. In twee derde van deze dossiers kon het Centrum uit de feiten afleiden dat er sprake was van een zekere islamofobie, hetgeen het omschrijft als '*vooroordelen, haat of misprijzen ten aanzien van moslims omwille van hun godsdienst*'.[226]

4.2 Juridische instrumenten ter bestrijding van racisme in het Belgisch (straf)recht vóór het Kaderbesluit

4.2.1 De Belgische Grondwet (art.11)

Artikel 11 van de Belgische Grondwet waarborgt het non-discriminatiebeginsel: '*Het genot van de rechten en vrijheden aan de Belgen toegekend moet zonder discriminatie verzekerd worden. Te dien*

[224] X., *Jaarverslag Discriminatie/Diversiteit 2010*, CGKR, 2010, 69.
[225] X., *Anti-islamic reactions in the EU after the terrorist acts against the USA. A collection of country reports from RAXEN National Focal Points (NFP's)*, EUMC, 68, URL: http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/Nat-Report-291101.pdf .
[226] X., *Jaarverslag Discriminatie/Diversiteit 2010*, CGKR, 2010, 71-72.

einde waarborgen de wet en het decreet inzonderheid de rechten en vrijheden van de ideologische en filosofische minderheden'.[227]

Dit beginsel is onlosmakelijk verbonden met het gelijkheidsbeginsel uit artikel 10: '*Er is in de Staat geen onderscheid van standen. De Belgen zijn gelijk voor de wet; zij alleen zijn tot de burgerlijke en militaire bedieningen benoembaar, behoudens de uitzonderingen die voor bijzondere gevallen door een wet kunnen worden gesteld. De gelijkheid van vrouwen en mannen is gewaarborgd*'.

Artikel 11 GW is niet beperkt tot discriminatie op grond van ideologische en filosofische minderheden. Het Arbitragehof heeft een limitatieve lezing van het non-discriminatiebeginsel uitdrukkelijk verworpen.[228]

4.2.2 Wet van 30 juli 1981 tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden (de Antiracismewet of de 'Wet Moureaux[229]')[230]

België beschikt sinds 1981 over een antiracismewetgeving. Het zat er al sinds 1960 aan te komen dat er een wetgeving tegen racisme zou worden ingevoerd. Vanaf dit ogenblik werden verschillende voorstellen in het Parlement ingediend. Toen België met de wet van 1975 het Internationaal Verdrag inzake de Uitbanning van Alle Vormen van Rassendiscriminatie goedkeurde, werd een nieuwe impuls gegeven om de reeds gedane pogingen effectief in wetgeving om te zetten.[231] Met de wet van 31 juli 1981 werden de internationale verplichtingen die België in 1975 aanging[232] in wetgevende actie vertaald.[233]

De Antiracismewet werd verschillende malen gewijzigd. In 1994 werd een definitie van 'discriminatie' ingevoerd en een artikel dat racisme op het vlak van arbeid moest aanpakken.[234] In 1999 werd door een tweede wetswijziging aan de rechter de mogelijkheid gegeven om een bijkomende straf uit te spreken, m.n. de ontzetting uit de politieke rechten.[235]

[227] Gecoördineerde grondwet van 17 februari 1994, *B.S.* 17 februari 1994.
[228] Arbitragehof nr. 23/89, 13 oktober 1989 en D. DE PRINS, S. SOTTIAUX EN J. VRIELINK , *Handboek discriminatierecht*, Mechelen, Kluwer, 2005, 234 (hierna verkort D. DE PRINS et al., *Handboek discriminatierecht*).
[229] Naar Philippe Moureaux, in 1981 Minister van Justitie.
[230] Wet van 30 juli 1981 tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenophobie ingegeven daden, *B.S.* 8 augustus 1981.
[231] Internationaal verdrag van 7 maart 1966 inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie, goedgekeurd bij wet van 9 juli 1975, *B.S.* 11 december 1975.
[232] Zie artikel 4 ICERD (*supra*).
[233] M. VAN DE PUTTE, "Wet racisme en xenophobie: 20 jaar rechtspraktijk", *T.Vreemd*. 2001, 189. (hierna verkort M. VAN DE PUTTE, "Wet racisme en xenophobie")
[234] Wet van 12 april 1994 tot wijziging van de wet van 30 juli 1981 tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenophobie ingegeven daden, *B.S.* 14 mei 1994.
[235] M. VAN DE PUTTE, "Wet racisme en xenophobie", *supra* noot 233, 189-190 en www.diversiteit.be/?action=onderdeel&onderdeel=85&titel=De+Antiracismewet+van+30+juli+1981 .

a) Definitie van racisme en xenofobie

Met de wetswijziging van 1994 werd een definitie van discriminatie ingevoerd. Deze definitie werd grotendeels geïnspireerd door het ICERD.[236] De Antiracismewet van 1981 stelt discriminatie op basis van ras, huidskleur, afkomst, nationale of etnische afstamming of nationaliteit strafbaar.[237] Te merken valt dat de uitdrukkelijke vermelding van 'afkomst' de bestrijding van antisemitisme mogelijk moest maken. Een beroep op het criterium 'afkomst' zou namelijk een oplossing bieden voor het geval men, als Jood, zich niet kan beroepen op een bepaalde nationale of etnische afstamming.[238]

Discriminatiegronden als godsdienstige overtuiging, seksuele geaardheid, taal, politieke overtuiging en geslacht vallen niet onder het toepassingsgebied van de wet. Bovendien verwijst de Belgische wetgever, naar analogie met het ICERD, met 'etnische afstamming' naar de culturele identiteit van een groep, met uitzondering van de taal en de godsdienst. Discriminatie vanwege godsdienst wordt dus niet beschouwd als discriminatie op grond van etnische afstamming. Een uitbreiding van de discriminatiegronden werd in het verleden afgewezen, onder andere wegens de voorkeur die werd gegeven aan een tekst conform met het ICERD.[239]

De begrippen 'racisme' en 'xenofobie' worden niet omschreven, nochtans kunnen ze beide worden beschouwd als kernbegrippen aangezien het gaat om de wet tot bestraffing van bepaalde 'door racisme of xenofobie ingegeven daden'. Volgens DE PUTTE wordt gewoonlijk aangenomen dat racisme kan worden omschreven als '*de opvatting dat het ene ras superieur is aan het andere, waaruit voortvloeit dat ten aanzien van het ene ras andere maatstaven worden gehanteerd dan ten aanzien van het andere ras*'. Xenofobie wordt in Van Dale omschreven als de '*vrees voor, afkeer jegens alles wat vreemd is'*.

b) Relevante strafbaarstellingen

Artikel 1 van de Antiracismewet[240]

Als eerste categorie stelt de Antiracismewet bepaalde meningsuitingen strafbaar (*infra* problematiek i.v.m. de strafbaarstelling van meningsuitingen). Ingevolge het tweede lid van artikel 1 van de Antiracismewet kan worden opgetreden tegen degene die in het openbaar:

[236] Discriminatie werd ingevolgde de wet van 1994 omschreven als: '*elke vorm van onderscheid, uitsluiting, beperking of voorkeur, die tot doel heeft of kan hebben dat de erkenning, het genot of de uitoefening op voet van gelijkheid van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden op politiek, economisch, sociaal of cultureel terrein of op andere terreinen van het maatschappelijk leven, wordt tenietgedaan, aangetast of beperkt*'.
[237] Deze criteria zijn dezelfde als deze die worden vermeld in artikel 1 ICERD.
[238] Zie stelling MOUREAUX, toenmalig Minister van Justitie, *Parl.St.* Kamer 1980-81, nr. 214/9, 22-23.
[239] *Parl. St.* Kamer 1980-1981, nr. 214/9, 24 (D. DE PRINS et al., *Handboek discriminatierecht* , *supra* noot 228, 312).
[240] Veel van de arresten die hieronder worden behandeld, werden gevonden op www.diversiteit.be (de website van het CGKR). Vooral sinds de grondwetswijziging van 1999 werden relatief veel veroordelingen uitgesproken op basis van artikel 1 van de Antiracismewet.

-‘*aanzet tot discriminatie, haat of geweld jegens een persoon wegens zijn ras, huidskleur, afkomst of nationale of etnische afstamming;*

- aanzet tot discriminatie, rassenscheiding, haat of geweld jegens een groep, een gemeenschap of de leden ervan, wegens het ras, de huidskleur, de afkomst of de nationale of etnische afstamming van deze leden of van sommigen onder hen;

- publiciteit geeft aan zijn voornemen tot discriminatie, haat of geweld jegens een persoon wegens zijn ras, huidskleur, afstamming, afkomst of nationaliteit;

- publiciteit geeft aan zijn voornemen tot discriminatie, segregatie, haat of geweld jegens een groep, een gemeenschap of de leden ervan, wegens het ras, de huiskleur, de afstamming, de afkomst of de nationaliteit van deze leden of van sommigen onder hen.’

Om vervolgd te kunnen worden, moet de ‘aanzet tot’ of ‘het geven van publiciteit aan zijn voornemen tot’ discriminatie, haat of geweld in het openbaar gebeuren overeenkomstig artikel 444 Sw.[241] Alleen de meningsuitingen die in het openbaar gebeuren, kunnen dus worden bestraft op basis van de Antiracismewet.[242] ‘Newsgroups’ of discussiefora op het internet voldoen aan deze vereiste van openbaarheid.[243-244]

In de eerste plaats word het ‘aanzetten tot’ strafbaar gesteld. De Antiracismewet bestraft intentiedelicten, d.w.z. dat er bewijs moet worden geleverd van de opzettelijke wil om aan te zetten tot bepaalde daden en reacties. De wet bestraft geen opiniedelicten of racistische beledigingen op zich. Of een mening of belediging voldoet aan de bijzondere opzetvereiste wordt van geval tot geval beoordeeld. Zo hebben de verklaring aan de Rijkswacht dat men niet van vreemdelingen houdt en het geval waarbij een jonge man werd beledigd voor ‘*Scheißneger*’ en ‘*Kannibale’* geen aanleiding gegeven tot veroordelingen wegens overtreding van de Antiracismewet.[245] De reden was dat er geen sprake was van het opjutten van personen, respectievelijk van aanzet tot discriminatie. Het geval waarbij ‘*Vuile jood, keer terug naar Israël*’ werd geroepen tijdens een hevig debat in de gemeenteraad

[241] De discriminatie moet krachtens artikel 444 Sw. plaatsvinden hetzij in openbare bijeenkomsten of plaatsen, hetzij in tegenwoordigheid van verscheidene personen, in een plaats die niet openbaar is, maar toegankelijk voor een aantal personen die het recht hebben er te vergaderen of ze te bezoeken, hetzij om het even welke plaats, in tegenwoordigheid van de beledigde en voor getuigen, hetzij door geschriften, al dan niet gedrukt, door prenten of zinnebeelden, die aangeplakt, verspreid of verkocht, te koop geboden of openlijk tentoongesteld worden.
[242] Het bezitten van nazi-emblemen in een privéwoning en het in een brief, zelfs op krachtdadige wijze, spuien van racistische boodschappen in zoverre deze brief gericht is aan een bepaalde persoon, vallen bijvoorbeeld niet onder de Antiracismewet van 1981 (Corr. Luik 16 september 1993, www.diversiteit.be)
[243] Corr. Brussel 22 december 1999 waarbij een militant van het Vlaams Blok, o.a. op basis van artikel 1 Antiracismewet, werd veroordeeld voor de verspreiding van racistische e-mails op elektronische discussiefora op internet (www.diversiteit.be (officieuze vertaling uit het Frans)). Dit arrest vormt tevens de eerste toepassing van de correctionalisering van drukpersmisdrijven sinds de Grondwetsherziening van 1999.
[244] M. VAN DE PUTTE, “Wet racisme en xenophobie”, *supra* noot 233, 191-195.
[245] Corr. Neufchâteau 19 december 1995 (bekrachtigd door Luik 29 juni 1996) en Corr. Eupen 3 december 1990 (bekrachtigd door Luik 4 juni 1992).

werd beschouwd als een schending van de Antiracismewet, omdat het hier wel ging om een strafbaar ‘aanzetten tot’.[246-247] Ook in het geval waarbij een dienster door een collega werd uitgescholden onder de woorden ‘*zwarte*’ en ‘*die zwarte werkt niet graag zeker*’, oordeelde de rechtbank dat aan de openbaarheidvereiste was voldaan en dat de uitlatingen deden blijken van een intentionele aansporing tot discriminatie en haat, op grond van de huidskleur.[248]

Ten tweede bestraft artikel 1 van de Antiracismewet diegene die ‘publiciteit geeft aan zijn voornemen’ tot discriminatie, haat, geweld of segregatie. Dit kan op verschillende wijze, bijvoorbeeld door middel van een affiche met een racistische afbeelding[249] of door middel van het spelen van een liedje genaamd “de Makakkendans”[250]. De rechtspraak kent ook voorbeelden van gevallen waarbij ruchtbaarheid wordt gegeven aan een voornemen tot discriminatie, bijvoorbeeld het geval waarbij een klant de uitbater van een pitazaak racistische uitlatingen naar het hoofd slingerde, waarbij zowel de man, als de Turkse Gemeenschap werden beledigd in aanwezigheid van getuigen.[251-252]

Drukpersmisdrijven

Vóór 1999 behoorden racistische geschriften en uitingen in andere media tot de bevoegdheid van het Hof van Assisen, zoals alle (druk)persmisdrijven. Door de Grondwetsherziening van 1999[253] werden de ‘drukpersmisdrijven die ingegeven zijn door racisme of xenofobie’ aan de bevoegdheid van het Hof van Assisen onttrokken en werden ze gecorrectionaliseerd. Hiermee kwam een einde aan de *de facto* strafrechtelijke immuniteit waarvan de racistische persmisdrijven genoten, doordat correctionele rechtbanken zich doorgaans onbevoegd verklaarden en geen doorverwijzing naar het Hof van Assisen volgde.[254]

Sancties

De Antiracismewet van 1981 voorziet voor de overtreding van artikel 1 in een gevangenisstraf van een maand tot één jaar en een geldboete van vijftig frank tot duizend frank (te vermeerderen met de wettelijke opdeciemen) of één van die straffen alleen.

[246] Hierbij werd in grote mate rekening gehouden met de bijzondere publiciteit die de uitlatingen verkregen in de gemeenteraad (Corr. Brussel 15 juli 1996, *Rev. dr. étr*. 1996, nr. 89, 415).
[247] M. VAN DE PUTTE, “Wet racisme en xenophobie”, *supra* noot 233, 191-195.
[248] Corr. Turnhout 18 december 1998.
[249] Corr. Luik 22 juni 1993.
[250] Het ging met name om een ‘alternatieve’ versie van de kabouterdans, waarvan de tekst op brutale wijze rechtstreeks aanzette tot zowel haat, geweld als tot discriminatie tegen Turken (Corr. Mechelen 20 september 2002).
[251] Corr. Gent 29 februari 2000.
[252] M. VAN DE PUTTE, “Wet racisme en xenophobie”, *supra* noot 233, 191-195.
[253] *B.S.* 8 juni 1999.
[254] D. DE PRINS et al., *Handboek discriminatierecht*, *supra* noot 228, 320-321 en M. VAN DE PUTTE, “Wet racisme en xenophobie”, *supra* noot 233, 190.

Artikel 3 van de Antiracismewet

De tweede categorie van strafbare feiten, van belang voor dit werk, betreft '*het behoren tot of medewerking verlenen aan een groep of vereniging die kennelijk en herhaaldelijk in het openbaar discriminatie of segregatie bedrijft of verkondigt*'. Aangezien het Europees Kaderbesluit niet voorziet in een gelijkaardige bepaling, zal deze bepaling niet even uitgebreid worden besproken als hierboven. Wel valt het op dat België in dit kader een stap verder gaat dan Europa.

Deze bepaling zal ook ter sprake komen bij het bespreken van het Vlaams Blok-arrest (*infra*).

4.2.3 Wet van 15 februari 1993 tot oprichting van een Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding[255]

Bij de Wet van 15 februari 1993 werd het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding opgericht (CGKR). Het Centrum kreeg als opdracht '*het bevorderen van de gelijkheid van kansen en het bestrijden van elke vorm van onderscheid, uitsluiting, beperking of voorkeur op grond van nationaliteit, zogenaamd ras, huidskleur, afkomst of nationale of etnische afstamming; seksuele geaardheid, burgerlijke staat, geboorte, fortuin, leeftijd geloof of levensbeschouwing, huidige of toekomstige gezondheidstoestand, handicap, politieke overtuiging, fysieke of genetische eigenschap of sociale afkomst*'.[256] Deze ruime opdracht kadert onder andere in de goedkeuring van het ICERD en de verbintenis die de Belgische Staat is aangegaan om de noodzakelijke maatregelen te treffen om alle vormen van rassendiscriminatie tegen te gaan.[257] Het Centrum zou een belangrijke rol gaan spelen in het Belgische racismebeleid. Het biedt de mogelijkheid om zowel repressief, als preventief en pedagogisch op te treden tegen racisme. Slachtoffers kunnen bij het CGKR terecht met hun klachten wanneer zij zich in hun mensenrechten geschaad voelen. Tenslotte neemt het Centrum deel aan de werkzaamheden van diverse Europese instanties, zoals het EUMC.[258]

4.2.4 Wet van 20 januari 2003 tot versterking van de wetgeving tegen het racisme[259]

Met het oog op een betere toepassing van de Antiracismewet van 1981, werden in 2003 een aantal wijzigingen doorgevoerd. Ondanks een stijging in het aantal gerechtelijke beslissingen vanaf de jaren

[255] Wet van 15 februari 1993 tot oprichting van een Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, *B.S.* 19 februari 1993.
[256] Artikel 2 van de wet van 15 februari 1993.
[257] Wetsvoorstel tot oprichting van een Centrum voor etnische gelijkheid, *Parl. St.* Kamer, 1991-1992, nr. 339, 8 (zie ook artikel 1 van het ICERD, *supra* noot 35).
[258] A. DE RUYCK et al., "Racisme en xenofobie", *supra* noot 9, 364-365.
[259] Wet van 20 januari 2003 tot versterking van de wetgeving tegen het racisme, *B.S.* 12 februari 2003.

1998 werden er nog te weinig veroordelingen uitgesproken in verhouding tot het aantal ingediende klachten.[260] Om dit te verhelpen werden de volgende maatregelen genomen:

- Aan de term 'ras' uit de Antiracismewet van 1981 werd het bijvoeglijk naamwoord 'zogenaamd' toegevoegd, om duidelijk te wijzen op het feit dat het concept ras met geen enkele wetenschappelijke realiteit overeenstemt. Het gebruik van het begrip 'ras' zou immers een ongepaste grond kunnen verlenen aan racistische ideologieën, door het geloof in het bestaan van rassen te bevestigen en te versterken. Hiermee doet België een toenadering tot de strekking waartoe o.a. het Europees Parlement behoort en waarbij wordt gepleit voor een afschaffing van het gebruik van de term 'ras'.

- De term 'nationaliteit werd vervangen door de term 'herkomst of nationale afstamming'. Dit laatste criterium omvat echter ook de 'nationaliteit', zodat niet kan worden gesproken van een afzwakking van de wet.[261]

- Aan artikel 1 werd het volgend lid gevoegd: "*Elke handelwijze die er in bestaat om het even wie opdracht te geven tot discriminatie jegens een persoon, een groep, een gemeenschap of de leden ervan, wordt beschouwd als een discriminatie in de zin van deze wet"*.[262]

4.2.5 Wet van 25 februari 2003 ter bestrijding van discriminatie en tot wijziging van de wet van 15 februari 1993 tot oprichting van een Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding[263]

De wet van 25 februari 2003 werd opgeheven door de wet van 10 mei 2007 (*infra*). Belangrijk om te weten is dat in 2003 een aantal verzwarende omstandigheden werden ingevoerd. Zo werd voor sommige misdrijven voorzien in de mogelijkheid om het minimum van de straffen te verdubbelen wanneer één van de drijfveren van het misdrijf bestaat in '*de haat tegen, het misprijzen van of de vijandigheid tegen een persoon wegens diens zogenaamde ras, zijn huidskleur, zijn afkomst, zijn nationale of etnische afstamming, zijn geslacht, zijn seksuele geaardheid, zijn burgerlijke stand, zijn geboorte, zijn leeftijd, zijn fortuin, zijn geloof of levensbeschouwing, zijn huidige of toekomstige gezondheidstoestand, een handicap of een fysieke eigenschap*'. De misdrijven waarvan sprake zijn: aanranding van de eerbaarheid en verkrachting (art. 377*bis* Sw.), doodslag, opzettelijk doden en opzettelijk toebrengen van lichamelijk letsel (art. 405*quater* Sw.), schuldig verzuim (art. 422*quater*

[260] Wetsontwerp tot versterking van de wetgeving tegen het racisme, *Parl. St.* Kamer 2000-2001, DOC 50, 1407/001, 3 en 6-7.
[261] In dit werk wordt niet ingegaan op het criterium 'nationaliteit', aangezien de nadruk ligt op discriminatie en haat op grond van iemands 'ras'. Te weten is wel dat dit criterium ook aanleiding kan geven tot strafbare discriminatoire handelingen.
[262] Wetsontwerp tot versterking van de wetgeving tegen het racisme, *Parl. St.* Kamer 2000-2001, DOC 50, 1407/001, 3 en 6-11.
[263] Wet van 25 februari 2003 ter bestrijding van discriminatie en tot wijziging van de wet van 15 februari 1993 tot oprichting van een Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, *B.S.* 17 maart 2003.

Sw.), aanslag op de persoonlijke vrijheid en onschendbaarheid van de woning, gepleegd door bijzondere personen (art. 438*bis* Sw.), belaging (art. 442*ter* Sw.), aanranding van de eer en de goede naam van personen (art. 453*bis* Sw.), brandstichting (art. 514*bis* Sw.), vernieling of beschadiging van roerende eigendommen (art. 532*bis*).[264]

Het Grondwettelijk Hof sprak in 2004 de gedeeltelijke vernietiging uit van de wet van 15 februari 2003.[265] Eén van de middelen behandeld door het Hof betrof de uitsluiting van de politieke overtuiging als een discriminatiegrond, hetgeen werd aanzien als een schending van artikel 10 en 11 GW. Het Hof verklaarde dit middel gegrond en sprak de vernietiging uit van artikel 2,§1[266], wat de opsomming van de discriminatiegronden betrof.[267] Hiernaast werden een aantal andere bepalingen van de wet vernietigd, terwijl nog andere bepalingen aan de vernietiging zijn ontsnapt op voorwaarde van een verplichte grondwetsconforme interpretatie. Het arrest nr. 157/2004 had echter niet tot gevolg dat de wet buiten werking werd gesteld. Wel leidde het tot een verzwakking van de leesbaarheid en de praktische hanteerbaarheid ervan.[268-269]

4.2.6 Wet van 10 mei 2007 tot wijziging van de wet van 30 juli 1981 tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden (de nieuwe Antiracismewet) [270]

Het wetgevend kader ter bestrijding van racisme werd in 2007 grondig gewijzigd door de intrede van een nieuwe Antiracismewet: de wet van 10 mei 2007. Deze wet vormt één van de drie luiken van de Belgische federale wetgeving inzake antidiscriminatie, naast de 'Wet inzake genderdiscriminatie'[271] en de 'Antidiscriminatiewet'[272]. De nieuwe Antiracismewet vormt een omzetting van de Rasrichtlijn, en voert daarenboven de verplichtingen uit waaraan België is onderworpen ingevolge het ICERD. Met het oog hierop bepaalt de nieuwe wet een algemeen kader in de strijd tegen de discriminatie op basis

[264] Artikel 7-14 van de wet van 25 februari 2003.
[265] Arbitragehof, 6 oktober 2004, nr.157/2004, *B.S.* 18 oktober 2004.
[266] Artikel 2, §1 bepaalde dat er sprake was van directe discriminatie '*indien een verschil in behandeling dat niet objectief en redelijkerwijze wordt gerechtvaardigd, rechtstreeks gebaseerd is op het geslacht, een zogenaamd ras, de huidskleur, de afkomst, de nationale of etnische afstamming, seksuele geaardheid, de burgerlijke staat, de geboorte, het fortuin, de leeftijd, het geloof of de levensbeschouwing, de huidige of toekomstige gezondheidstoestand, een handicap of een fysieke eigenschap*'.
[267] B.15 van het arrest nr. 157/2004, *supra* noot 264.
[268] Wetsontwerp tot wijziging van de wet van 30 juli 1981 tot bestraffing van bepaalde door racisme en xenofobie ingegeven daden, *Parl. St.* Kamer 2006-2007, DOC 51, 2720/001, 6.
[269] Zo wordt de oorspronkelijk gesloten lijst van discriminatiegronden vervangen door een totaal open lijst, hetgeen niet de bedoeling kan geweest zijn (zie ook het wetsontwerp tot wijziging van de wet van 30 juli 1981 tot bestraffing van bepaalde door racisme en xenofobie ingegeven daden, *Parl. St.* Kamer 2006-2007, DOC 51, 2720/001, 15).
[270] Wet van 10 mei 2007 tot wijziging van de wet van 30 juli 1981 tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden, *B.S.* 30 mei 2007.
[271] Wet van 10 mei 2007 ter bestrijding van discriminatie tussen vrouwen en mannen, *B.S.* 30 mei 2007.
[272] Wet van 10 mei 2007 ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie, *B.S.* 30 mei 2007.

van de nationaliteit, het zogenaamde ras, de huidskleur, de afkomst, of de nationale of etnische afstamming.[273]

a) Definitie van racisme en xenofobie

De nieuwe Antiracismewet heft artikel 1-6 van de oude Antiracismewet van 1981 op (art. 2). De benaming van de wet blijft behouden, hetgeen belangrijk is gezien in het tegenovergesteld geval er in de wetgeving geen enkel spoor zou zijn van de begrippen 'racisme' en 'xenofobie'. Deze begrippen komen immers niet voor in de wettekst zelf.[274]

De drie wetgevingen die in 2007 werden ingevoerd, beschikken over identieke definities en een identiek materieel toepassingsgebied, ontleend aan het gemeenschapsrecht, en meer specifiek aan de Rasrichtlijn. De Belgische Antiracismewet voorziet in een bredere bescherming wat de discriminatiecriteria betreft. Terwijl de Rasrichtlijn enkel spreekt van discriminatie op grond van ras of etnische afstamming[275], voorziet de nieuwe Antiracismewet in de volgende beschermde criteria: nationaliteit, zogenaamd ras, huidskleur, afkomst of nationale of etnische afstamming.[276]

Net zoals het geval was bij de oude Antiracismewet, wordt er niet voorzien in een definitie van 'racisme' en 'xenofobie'. De nieuwe wet spreekt van een direct en indirect onderscheid en van directe en indirecte discriminatie. Een onderscheid levert pas een discriminatie op wanneer het niet geoorloofd is. De situatie is als volgt: een direct onderscheid[277] op grond van zogenaamd ras, huidskleur, afkomst of nationale of etnische afstamming, vormt een directe discriminatie en is in principe nooit te rechtvaardigen[278], terwijl een direct onderscheid op grond van nationaliteit wel kan worden gerechtvaardigd[279]. Een indirect onderscheid[280] kan voor alle beschermde criteria worden gerechtvaardigd en leidt dus niet automatisch tot een indirecte discriminatie.[281] De Antiracismewet

[273] Wetsontwerp tot wijziging van de wet van 30 juli 1981 tot bestraffing van bepaalde door racisme en xenofobie ingegeven daden, *Parl. St.* Kamer 2006-2007, DOC 51, 2720/001, 3 (zie ook art. 1-3 van de wet zelf).
[274] I. AENDENBOOM, "Antiracismewet: een grondige facelift", *T.Vreemd.* 2007, nr.4, 239 (hierna verkort I. AENDENBOOM, "Antiracismewet: een grondige facelift").
[275] Artikel 2, 1 van de Rasrichtlijn.
[276] I. AENDENBOOM, "Antiracismewet: een grondige facelift", *supra* noot 274, 240 (zie ook artikel 4, 4° van de nieuwe Antiracismewet).
[277] D.i. '*de situatie die zich voordoet wanneer iemand ongunstiger wordt behandeld dan een ander in een vergelijkbare situatie wordt, is of zou worden behandeld op basis van één van de beschermde criteria*'(artikel 4, 6°).
[278] Behalve in drie uitzonderingsgevallen, m.n. op basis van een wezenlijke en bepalende beroepsvereiste (artikel 8), een maatregel van positieve actie (artikel 10) of een onderscheid opgelegd door of krachtens een wet.
[279] Namelijk wanneer er sprake is van een legitiem doel en de middelen voor het bereiken van dit doel passend en noodzakelijk zijn (artikel 7, §2).
[280] D.i. '*de situatie die zich voordoet wanneer een ogenschijnlijk neutrale bepaling, maatstaf of handelwijze personen gekenmerkt door een bepaald beschermd criterium, in vergelijking met andere personen bijzonder kan benadelen*' (artikel 4, 8°).
[281] Artikel 9 van de Antiracismewet.

verbiedt directe discriminatie, indirecte discriminatie, de opdracht tot discrimineren[282] en intimidatie[283], en neemt daardoor quasi letterlijk artikel 2 van de Rasrichtlijn over.[284]

Er dient opgemerkt te worden dat het criterium 'godsdienstige overtuiging' niet onder de Antiracismewet wordt beschermd, maar onder de Antidiscriminatiewet[285], zodat de bemerkingen die bij de oude Antiracismewet werden gemaakt ook hier gelden.

b) Relevante strafbaarstellingen

De wettekst zegt uitdrukkelijk dat enkel opzettelijke directe en indirecte discriminatie kunnen worden bestraft.[286] Net zoals bij de oude Antiracismewet komen dus enkel intentiedelicten in aanmerking voor de toepassing van de strafbepalingen en is het niet de bedoeling geweest om een opiniedelict te creëren. Hiermee wordt ook tegemoetgekomen aan het arrest nr.157/2004 van het Grondwettelijk Hof, waarin werd beslist dat er sprake moet zijn van een bijzondere wil om aan te zetten tot discriminatie, haat of geweld.[287]

Blijven strafbaar:

- "*het aanzetten tot discriminatie, haat of geweld jegens een persoon en het aanzetten tot discriminatie, segregatie, haat of geweld jegens een groep, een gemeenschap of de leden ervan (vroeger art. 1, tweede lid, 1° nu art. 20)*

- *het behoren tot bepaalde groepen of verenigingen of het verlenen van medewerking (vroeger art. 3, nu art. 22).*"

Het 'publiciteit geven aan zijn voornemen' tot discriminatie of geweld (vroeger art. 1, tweede lid, 3° en 4°) is geschrapt maar kan worden opgevangen door artikel 21 van de nieuwe wet, dat de verspreiding bestraft van denkbeelden die zijn gegrond op rassuperioriteit of rassenhaat. Dit nieuwe artikel vormt de uitvoering van artikel 4 van het ICERD.[288] De aanleiding voor het invoeren van zo'n verspreidingsverbod kan ondermeer worden gevonden in de vaststelling dat de oude Antiracismewet niet efficiënt kon worden toegepast ten aanzien van de beteugeling van racistische publicaties. De praktijk wees uit dat de toepassing van de wet bijzonder beperkt bleef ten aanzien van racistische

[282] D.i. '*elke handelwijze die er in bestaat wie ook opdracht te geven een persoon, een groep, een gemeenschap of een van hun leden te discrimineren op grond van één van de beschermde criteria*' (artikel 4, 10°).
[283] D.i. '*ongewenst gedrag dat met een van de beschermde criteria verband houdt, en tot doel of gevolg heeft dat de waardigheid van de persoon wordt aangetast en een bedreigende, vijandige, beledigende, vernederende of kwetsende omgeving wordt gecreëerd*' (artikel 4, 12°).
[284] I. AENDENBOOM, "Antiracismewet: een grondige facelift", *supra* noot 274, 240 en artikel 12 Antiracismewet.
[285] Artikel 3 van deze wet rekent meer bepaald geloof of levensbeschouwing onder de beschermde criteria.
[286] Artikel 19 van de Antiracismewet.
[287] Wetsontwerp tot wijziging van de wet van 30 juli 1981 tot bestraffing van bepaalde door racisme en xenofobie ingegeven daden, *Parl. St.* Kamer 2006-2007, DOC 51, 2720/001, 61.
[288] I. AENDENBOOM, "Antiracismewet: een grondige facelift", *supra* noot 274, 242.

uitingen via publicaties, affiches, tijdschriften, etc., waardoor de benaming 'symboolwetgeving' zich begon op te dringen.[289]

De strafverzwarende omstandigheden

De strafverzwarende omstandigheden die werden ingevoerd in 2003 zijn tot de dag van vandaag behouden gebleven. Ze zijn van toepassing wanneer '*één van de drijfveren van het misdrijf bestaat in de haat tegen, het misprijzen van of de vijandigheid tegen een persoon wegens dien zogenaamd ras, zijn huidskleur, zijn afkomst, zijn nationale of etnische afstamming of zijn nationaliteit'*. Wat onder een 'drijfveer' tot het plegen van dergelijke *hate crimes* moet worden verstaan is niet duidelijk. Wel is het duidelijk dat het volstaat dat de haat, het misprijzen of de vijandigheid één van de mogelijk meerdere drijfveren uitmaakt. De drijfveer moet werkelijk aanwezig zijn; er moet m.a.w. worden bewezen dat het misdrijf echt werd gepleegd vanuit haat, misprijzen of vijandigheid tegen een persoon op grond van bovenvermelde criteria.

EVENS heeft opgemerkt dat de verdubbeling van de minimumstraf waarin de wet voorziet om twee redenen geen echte strafverzwaring kan worden genoemd. Ten eerste blijft het strafverzwarend effect miniem, aangezien het slechts gaat om een verzwaring van de minimumstraf. Ten tweede gaat het slechts om een facultatieve verzwaring, en heeft de rechter dus de keuze.[290] Over het al dan niet verplicht karakter van de strafverzwarende omstandigheden bestaat discussie in de rechtsleer. Gelet op deze vaststellingen kan worden besloten dat de verzwarende omstandigheden eerder een symbolische waarde[291] hebben dan een repressieve strafverzwarende betekenis.[292] Een voorbeeld van de toepassing van de strafverzwarende omstandigheden kan worden gevonden in een arrest van de correctionele rechtbank van Mechelen, waarbij art. 405*quater* Sw. (strafverzwaring bij slagen en verwondingen) werd toegepast ten aanzien van twee mannen die een jongeman van Indische origine geslagen en gestampt hadden nadat ze hem hadden uitgemaakt voor '*vuile bruine*'.[293]

[289] D. VOORHOOF, "Racismebestrijding en vrijheid van meningsuiting in België: wetgeving en jurisprudentie in D. VOORHOOF en G.A.I. SCHUIJT, *Vrijheid van meningsuiting, racisme en revisionisme*, Gent, Academia Press, 1995, 155.
[290] De wet bepaalt immers dat het minimum van de straffen 'kan' worden verdubbeld.
[291] Namelijk aantonen dat racisme bijzonder afkeurenswaardig is in onze maatschappij.
[292] E. EVENS, "Hoe verzwarend zijn de verzwarende omstandigheden uit de Antidiscriminatiewet? Is het omdat ze anders zijn?", *T. Strafr.* 2007, nr. 1, 69-71.
[293] Corr. Mechelen 23 december 2004, *T. Strafr.* 2007, nr.1, 66-67.

4.2.7 Wet van 23 maart 1995 tot bestraffing van het ontkennen, minimaliseren, rechtvaardigen of goedkeuren van de genocide die tijdens de tweede wereldoorlog door het Duitse nationaal-socialistische regime is gepleegd (de Negationismewet)[294]

De vaststelling dat België kon worden aanzien als een draaischijf van het Europees negationisme, leidde in de jaren '90 tot het besef dat een wettelijk initiatief moest worden genomen in deze materie.[295] Een illustratie van deze problematiek is de zaak Verbeke. Siegfried Verbeke was de spilfiguur rond de werkgroep 'Vrij Historisch Onderzoek' (VHO). Het VHO speelde een voorname rol in de 'revisionistische geschiedschrijving', waarin het bestaan van gaskamers en de genocide van de joden werd ontkend of gebagatelliseerd. Deze organisatie stuurde haar ideeëngoed de wereld in door het uitgeven en verspreiden van tijdschriften en boeken in België en naar het buitenland (voornamelijk Nederland).[296] Deze zaak speelde op Europees vlak een rol in de totstandkoming van het Gemeenschappelijk Optreden van 1996 (*supra*). Op nationaal vlak leidde het tot een besef van de noodzaak tot de beteugeling van negationistische uitlatingen.

Op 30 juni 1992 werd in de Kamer een wetsvoorstel ingediend 'tot bestraffing van het betwisten, in twijfel trekken en ontkennen of het goedpraten van misdrijven tegen de mensheid en van oorlogsmisdrijven'. In dit voorstel werd onder andere gewezen op het feit dat '*andere Europese naties zoals Frankrijk, Oostenrijk en Duitsland (...)al beschikken over wetten die in straffen voorzien voor hen die de tijdens het nazi-regime gepleegde genocide betwisten, als banaal afdoen of rechtvaardigen*' en dat '*ons land op dit gebied niet kan achterblijven*'.[297]

Na een grondige amendering van het wetsvoorstel werd in de Negationismewet een gevangenisstraf van acht dagen tot één jaar en een geldboete van zesentwintig frank voorzien voor '*hij die de genocide die tijdens de tweede wereldoorlog door het Duitse nationaal-socialistische regime is gepleegd, ontkent, schromelijk minimaliseert, poogt te rechtvaardigen of goedkeurt*'.[298] Voor de toepassing van

[294] Wet 23 maart 1995 tot bestraffing van het ontkennen, minimaliseren, rechtvaardigen of goedkeuren van de genocide die tijdens de tweede wereldoorlog door het Duitse nationaal-socialistische regime is gepleegd, *B.S.* 30 maart 1995, err. *B.S.* 22 april 1995.
[295] Dit bleek ondermeer uit een document van het Centrum voor Gelijkheid van Kansen en voor racismebestrijding (F. ERDMAN, "Naar een effectieve vervolging van racistische publikaties en de strafbaarstelling van negationisme in België" in D., VOORHOOF en G.A.I. SCHUIJT, *Vrijheid van meningsuiting, racisme en revisionisme*, Gent, Academia Press, 1995, 210).
[296] D. VOORHOOF, "Racismebestrijding en vrijheid van meningsuiting in België: wetgeving en jurisprudentie in D. VOORHOOF en G.A.I. SCHUIJT, *Vrijheid van meningsuiting, racisme en revisionisme*, Gent, Academia Press, 1995, 185-186.
[297] Wetsvoorstel tot bestraffing van het betwisten, in twijfel trekken en ontkennen of het goedpraten van misdrijven tegen de mensheid en van oorlogsmisdrijven, *Parl.St*. Kamer, 1991-1992, nr.577/1, 2.
[298] Artikel 1 van de Negationismewet.

deze bepaling, dient de term genocide te worden begrepen in de zin van artikel 2 van het Internationaal Verdrag van 9 december 1948 inzake de Voorkoming en Bestraffing van Genocide.[299]

4.3 Racisme in de Belgische politiek en reactie hierop[300]

Een belangrijke indicatie voor de ernst van racisme en vreemdelingenhaat kan worden gevonden in de politiek van een land. Meer bepaald in het al dan niet bestaan en/of succesvol zijn van extreemrechtse partijen en de ruimte die zij al dan niet krijgen om hun racistische discours de wereld in te sturen. Voor de casestudie van België zal de aandacht worden gevestigd op het Vlaams Belang (vroeger: het Vlaams Blok) en meer specifiek het arrest van 2004 en de juridische implicaties hiervan.

In Vlaanderen is er in principe maar één extreemrechtse partij politiek actief.[301] In Wallonië zijn er het Front National en een aantal andere kleine extreemrechtse partijen. In tegenstelling tot het noorden, is de extreemrechtse vleugel in dit deel van het land relatief zwak.[302] Dit wil niet zeggen dat er daar geen sprake is van racistisch geweld en dat de evoluties op het vlak van extreemrechts niet interessant zijn om nader te belichten. Ons werk is echter te beperkt van omvang om ook hierop in te gaan.

a) Het Vlaams Blok/Belang

Het Vlaams Blok ontstond in 1978 uit twee kleine extreemrechtse partijen, m.n. de Vlaamse Volkspartij en de Vlaamse Nationale Partij.[303] De leden van het Vlaams Blok vermengen radicaal Vlaams nationalisme met de promotie van repatriëring van immigranten.[304] Sinds haar oprichting is het Vlaams Blok sterk gegroeid. Hun succes veroorzaakte een schok in Vlaanderen bij de nationale verkiezingen van 1991, waarbij 10,4% van de Vlaamse stemmen werden vergaard.[305] Deze gebeurtenis heeft aanleiding gegeven tot de 'Zwarte Zondag' van 24 november 1991. Sindsdien heeft men naar verklaringen gezocht voor de hevige doorbraak van extreemrechts in Vlaanderen. Twee veel

[299] *B.S.* 11 januari 1952.
[300] Bij de casestudy Italië wordt eerst de politiek besproken en daaropvolgend de wetgeving. Voor België is de bespreking van de wetgeving echter noodzakelijk om inzicht te verkrijgen in het Vlaams Blok-arrest, en meer specifiek de wetsbepalingen die hierin werden aangehaald.
[301] Men kan betogen dat ook andere partijen zoals LDD extremistische trekken vertonen. Dit werk is te beperkt om hierop in te gaan.
[302] X., *Racist violence in 15 EU Member States. A comparative Overview of Findings from the RAXEN NFP Reports 2001-2004*, EUMC, 2005, 70, URL: http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/CS-RV-main.pdf.
[303] L. VANDERSANDE, *Van Mazzini versus Cattaneo tot de Lega Nord*, onuitg. scriptie Politieke Wetenschappen RUG, 1999-2000, 39-40
[304] Sinds het begin van de jaren '80 werd het accent van de partij deels verschoven van het communautaire vraagstuk naar het 'immigratie'-debat (L. VANDERSANDE, *Van Mazzini versus Cattaneo tot de Lega Nord*, onuitg. scriptie Politieke Wetenschappen RUG, 1999-2000, 40).
[305] L. VANDERSANDE, *Van Mazzini versus Cattaneo tot de Lega Nord*, onuitg. scriptie Politieke Wetenschappen RUG, 1999-2000, 41.

aangehaalde factoren waren de verziekte politieke cultuur en de negatieve houding van de Vlaamse kiezers tegenover allochtonen.[306]

Sinds de jaren '90 is de partij blijven groeien. Bij de federale verkiezingen van 2007 vergaarde zij 17 van de 150 zetels in de Kamer[307], waarmee zij de vijfde grootste partij bleef in België.[308] De verkiezingen van 2010 betekenden echter een nederlaag voor de partij, die sinds 2006 optreedt onder de naam 'Vlaams Belang'. Het Belang verloor 5 zetels in de Kamer, waardoor er 'nog maar' 12 zetels overbleven. De partij bleef echter niet bij de pakken zitten en relativeerde het verlies. Ze zagen de winst van de N-VA, met 27 zetels in de Kamer de grote overwinnaar in 2010, als een overwinning voor 'het Belang-gedachtegoed'. "*Zij oogsten wat wij gezaaid hebben"*, aldus kopstuk Filip DE WINTER.[309]

In elk geval vormen het succes van het Vlaams Belang en het verwante gegeven dat een groot deel van de Belgische bevolking gevoelens van wantrouwen en soms zelfs vijandigheid koestert ten opzichte van (etnische) minderheden[310] een niet te ontkennen probleem in België.

Als reactie op de opkomst van het Vlaams Blok/Belang, d.i. een extreemrechtse partij met radicale standpunten, hebben andere Belgische politieke partijen eind jaren '80 een overeenkomst afgesloten genaamd het 'cordon sanitaire'. Hierdoor wordt de partij uitgesloten van alle regeringsverantwoordelijkheid. Ondanks het aanhoudende verzet van het Vlaams Belang zelf en de publieke discussie over het verbreken van de overeenkomst, houdt ze tot de dag van vandaag nog altijd stand.[311-312]

[306] H. COFFÉ, "De schaduw van de Zwarte Zondag", *De Standaard* 11 mei 2004, URL: http://www.standaard.be/artikel/detail.aspx?artikelid=GD05TPD8 (geraadpleegd op 21 april 2011).
[307] Eén minder dan bij de federale verkiezingen van 2003 (http://verkiezingen2003.belgium.be).
[308] http://elections2007.belgium.be .
[309] P. DE LOBEL, "Untergang van Vlaams Belang", *De Standaard* 14 juni 2010, URL: http://www.standaard.be/artikel/detail.aspx?artikelid=NE2R99CG&kanaalid=1574 . (geraadpleegd op 21 april 2011)
[310] De Eurobarometer-survey van 2000 toont een resultaat van 25% van de Belgen die een intolerante houding hebben ten aanzien van minderheden, een cijfer dat aanzienlijk hoger ligt dan het EU15-gemiddelde van 14% (X., *Racist violence in 15 EU Member States. A comparative Overview of Findings from the RAXEN NFP Reports 2001-2004*, EUMC, 2005, 70, URL: http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/CS-RV-main.pdf).
[311] L. VANDERSANDE, *Van Mazzini versus Cattaneo tot de Lega Nord*, onuitg. scriptie Politieke Wetenschappen RUG, 1999-2000, 42 en X., *Racist violence in 15 EU Member States. A comparative Overview of Findings from the RAXEN NFP Reports 2001-2004*, EUMC, 2005, 70, URL: http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/CS-RV-main.pdf
[312] Het cordon sanitaire is op het moment van dit schrijven in opspraak gekomen, als gevolg van de goedkeuring in het Vlaams Parlement van een bijzonder kiesdecreet. Met dit decreet wouden de meerderheidspartijen CD&V, N-VA en SP.A een provinciale kieskring invoeren en het aantal provincieraadsleden afbouwen. Met de steun van het Vlaams Belang werd de vereiste meerderheid na een vermoeiende zitting dan toch bereikt, in ruil voor het schrappen van de provinciale kiesdrempel. De andere oppositiepartijen reageerden onthutst. Er wordt gesproken van een doorbreking van het cordon sanitaire (zie X., "Cordon Sanitaire", *Knack* 6 juli 2011, 20). Dit is echter niet officieel en tot de dag van vandaag heeft nog geen enkele (meerderheids)partij de wil geuit om een alliantie te vormen of samen te regeren met het Vlaams Belang.

b) Reactie op juridisch vlak: Beteugeling van de vrijheid van meningsuiting?

De reactie op politiek vlak kwam er met het cordon sanitaire. Werd er in België ook op juridisch vlak iets ondernomen tegen de opkomst van een extreemrechtse partij met een openlijk racistisch discours?

Sinds 1981 beschikt men in België over een Antiracismewet, waarin een aantal racistische gedragingen strafrechtelijk worden beteugeld. Deze wet heeft aanleiding gegeven tot redelijk wat rechtspraak, vooral sinds de grondwetswijziging van 1999. Een belangrijk moment in de geschiedenis van de Antiracismewet kwam er met het Vlaams Blok-arrest van 2004[313]. Terwijl de media haar aandacht voornamelijk wijdde aan de politieke en maatschappelijke gevolgen van dit arrest, hebben auteurs zoals SOTTIAUX en VRIELINK, en ook het CGKR, gewezen op de juridische impact ervan, meer bepaald de voorbeeldrol die het arrest heeft gespeeld in de wijze waarop de Antiracismewet moet worden geïnterpreteerd en toegepast.[314]

De zaak is gebaseerd op een klacht van het CGKR en de Liga voor Mensenrechten tegen drie VZW's verbonden aan het Vlaams Blok. De klacht werd gesteund op artikel 3 van de Antiracismewet, dat de VZW's zouden hebben geschonden door '*te behoren tot en zijn medewerking te hebben verleend aan een groep of vereniging die kennelijk en herhaaldelijk discriminatie of segregatie bedrijft of verkondigt in de omstandigheden genoemd in artikel 444 van het Strafwetboek, te weten, de politieke partij Vlaams Blok, ondermeer door het financieren van verkiezingscampagnes, het verzorgen van T.V.- en radio-uitzendingen, uitgeven van publicaties en verzorging van vorming aan leden en mandatarissen*'.[315]

Het hof van beroep te Gent bevestigde de aanklacht en veroordeelde de drie VZW's wegens inbreuk op artikel 3 van de Antiracismewet. Het hof leidde uit het misdrijf van artikel 3 de volgende constitutieve bestanddelen af:

- het bestaan van een vereniging of groep, die kennelijk en herhaaldelijk discriminatie of segregatie bedrijft of verkondigt in de omstandigheden van artikel 444 van het Strafwetboek;

- het behoren tot die vereniging of groep of het verlenen van medewerking aan die vereniging of groep;

- het wetens en willens plegen van de feiten.[316]

De drie elementen werden uitgebreid becommentarieerd door het hof, wat een belangrijke bijdrage vormt ten aanzien van de interpretatie van de Antiracismewet, en meer specifiek van artikel 3. In het

[313] Gent 21 april 2004, www.diversiteit.be.
[314] S. SOTTIAUX en J. VRIELINK, "De Antiracismewet na het Vlaams-Blokarrest", *NJW* 2004, 718.
[315] Gent 21 april 2004, www.diversiteit.be, 1.
[316] Gent 21 april 2004, www.diversiteit.be, 20.

licht van de beperkte omvang van dit werk, lijkt het niet aangewezen om diep op deze punten in te gaan. Interessanter is het feit dat het hof in zijn arrest ook uitvoerig ingaat op de kwestie van de verenigbaarheid van de Antiracismewet met het recht op vrijheid van meningsuiting en vereniging. Zoals boven besproken, is dit vraagstuk een moeilijke kwestie gebleken bij het Kaderbesluit.

Het hof bevestigt dat bepaalde vormen van door racisme of xenofobie ingegeven onverdraagzaamheid onverenigbaar zijn met de waarden geldend in een democratische, vrije en pluralistische samenleving en een beperking van het recht op vrijheid van meningsuiting wettigen.[317] Vervolgens wordt artikel 3 onderworpen aan de klassieke beperkingstoets, zoals die terugkomt in de tweede paragraaf van artikel 10 en 11 EVRM, en besluit het hof dat er geen sprake is van een schending van het recht op vrijheid van meningsuiting en vereniging.[318]

Ten aanzien van het voorbehoud dat België heeft gemaakt bij artikel 4 van het ICERD (*supra*) stelt het hof dat dit niet inhoudt dat ons land zich het recht zou hebben ontzegd om '*de voor een democratische samenleving noodzakelijke, redelijke en verantwoorde beperkingen aan de aldus ingeroepen rechten in te stellen*'.[319] Met deze redenering stelt België zich in de lijn met de rechtspraak van het EHRM, waarbij er duidelijk een mogelijkheid bestaat tot het aan banden leggen van de vrijheid van meningsuiting in het belang van de strijd tegen racisme.

VRIELINK, SOTTIAUX en DE PRINS hebben bij hun bespreking van het Vlaams Blok-arrest een aantal kritische kanttekeningen gemaakt bij het standpunt van het hof. Zo werden een aantal pragmatische en strategische argumenten tegen de bestraffing van meningsuitingen uiteengezet die zich extra lieten voelen naar aanleiding van de zaak Vlaams Blok. Ten eerste wezen ze op de vaststelling dat de strafrechtelijke aanpak van meningsuitingen altijd tot gevolg heeft dat deze meer aandacht en publiciteit krijgen dan anders het geval zou zijn. *In casu* heeft de mediabelangstelling voor het proces de verspreiding van de extremistische en xenofobe standpunten van het Vlaams Blok allesbehalve bemoeilijkt. In het ergste geval kan zulks tot gevolg hebben dat bepaalde standpunten nog aantrekkelijker en overtuigender worden, hetgeen de auteurs benoemen als 'de aantrekkingskracht van de verboden vrucht'. Nog een belangrijk pragmatisch argument tegen een verbod op haatpropaganda zou blijken uit de jarenlange juridische strijd tegen het Vlaams Blok. De auteurs beschrijven het verbieden van meningsuitingen in dit kader als een 'symptoombestrijding', waarbij de aandacht wordt afgeleid van de werkelijke sociale oorzaken van vreemdelingenhaat. Door racistische meningsuitingen

[317] Gent 21 april 2004, www.diversiteit.be, 23.
[318] Het hof gaat in het arrest meer bepaald na of de Antiracismewet een legitiem doel nastreeft (m.n. de bescherming van de goede naam en de rechten en vrijheden van anderen), of er een dwingende maatschappelijke noodzaak is voor de inmenging in de genoemde vrijheden (m.n. het toenemende racisme en antisemitisme in de samenleving), of er sprake is van pertinentie of geschiktheid van artikel 3 (het hof bevestigt dat de strafbaarstelling uit artikel 3 een efficiënt middel is om dergelijke organisaties te bestrijden) en verklaart tenslotte dat ook is voldaan aan het evenredigheidsbeginsel (zie ook S. SOTTIAUX en J. VRIELINK, "De Antiracismewet na het Vlaams-Blokarrest", *NJW* 2004, 731).
[319] Gent 21 april 2004, www.diversiteit.be, 24.

te bestraffen, zou men niet aan de kern van de problematiek raken, bestaande uit ondermeer de oorzaken van racisme en andere thema's zoals de marginalisering van minderheidsgroepen.[320]

4.4 Belgische rechtspraak en racisme: recente ontwikkelingen?

Naar aanleiding van de bespreking van de oude Antiracismewet werden reeds een aantal voorbeelden uit de rechtspraak aangehaald. De hervorming van 2007 heeft op het vlak van de strafbaarstellingen geen al te grote wijzigingen aangebracht. Dit wil echter niet zeggen dat de rechtspraak ter zake niet is geëvolueerd. Het is niet de bedoeling om hier een volledige rechtspraakanalyse door te voeren, wel om een aantal recente uitspraken aan te halen om zich zo een beeld te kunnen vormen van de hedendaagse toepassingen van de Antiracismewet. Het racismebeleid van een land bestaat namelijk niet enkel uit de wetgevende instrumenten, maar omvat ook de toepassing ervan in de praktijk.

-Op 19 november 2008 werd een man veroordeeld door de correctionele rechtbank van Hasselt wegens inbreuk van artikel 20 van de nieuwe Antiracismewet ('het aanzetten tot discriminatie, haat of geweld').[321] De man had op een neonaziherdenking op een Duits soldatenkerkhof in Lommel een toespraak gehouden waarbij werd aangezet tot haat ten aanzien van asielzoekers en homoseksuelen, gepaard met de Hitlergroet.[322] Reeds in het verleden heeft het brengen van de Hitlergroet aanleiding gegeven tot veroordelingen wanneer was voldaan aan de openbaarheidsvereiste.[323]

- Op 3 februari 2009 sprak het hof van beroep te Gent zich uit over de tenlastelegging ten aanzien van P.M., die zou hebben aangezet tot discriminatie, haat of geweld door het gebruik van het woord '*neger/negro*'. Het Hof bevestigde hierbij dat de Antiracismewet geen racistische beledigingen op zich beteugeld. Er dient te worden bewezen dat er sprake was van een opzettelijke wil om aan te zetten tot een reactie, ongeacht of deze reactie plaatsgrijpt of niet.[324] *In casu* werd vastgesteld dat de woorden 'neger' of 'negro' op zichzelf geen negatieve connotatie inhouden en dat de beklaagde zeker geen racisme wilde plegen, daar hij de andere persoon gewoon wou begroeten. De beklaagde werd op die gronden vrijgesproken. Het is duidelijk dat de vraag of scheldwoorden of uitlatingen door racisme of xenofobie zijn ingegeven *in concreto* door de rechter dient te worden beoordeeld.[325]

- In de zaak Rulof van 2007 werden de beklaagden voor de rechtbank gebracht omwille van een vermeende schending van de Negationismewet en de Antiracismewet door het verspreiden van een

[320] J. VRIELINK, S. SOTTIAUX en D. DE PRINS, "Het Vlaams-Blokarrest, artikel 150 van de Grondwet en de interpretatie van de Antiracismewet", *T. Vreemd*. 2004, nr. 2, 111-112.
[321] Corr. Hasselt 19 november 2008.
[322] J. KERKHOFS en P. HERBOTS, "Hitlergroet brengen is volgens meerdere wetten strafbaar", *Juristenkrant* 2008, nr. 176, 5.
[323] Vb. Corr. Antwerpen 26 maart 2001, Corr. Brussel 15 juli 1996, Corr. Antwerpen 23 juni 1999 (zie www.diversiteit.be).
[324] Gent 3 februari 2009, *R.W.* 2009-2010, 453.
[325] T. VANDROMME, "Hoe ver reikt de strafbaarstelling van de Antiracismewet? Waar stopt het strafbaar racisme en beginnen de beledigingen?", *R.W.* 2009-2010, 453-458.

aantal boeken van de filosoof Jozef Rulof. [326] De filosofie van Rulof bevat een evolutieleer die de menselijke 'rassen' indeelt in 'graden', waarbij het blanke ras deel zou uitmaken van de hogere graden. Door het verspreiden van zijn boeken zouden een verkoper, twee uitgevers en een stichting enerzijds openlijk de genocide die tijdens WO II door het Duitse naziregime is gepleegd, hebben ontkend, schromelijk geminimaliseerd, gepoogd te rechtvaardigen of goedgekeurd (art. 1 van de Negationismewet) en anderzijds openlijk hebben aangezet tot discriminatie, segregatie, haat of geweld jegens een groep, een gemeenschap of leden ervan (art. 1, tweede lid, 2° van de oude Antiracismewet, thans art. 20). De rechtbank volgde deze beschuldigingen niet en de beklaagden werden vrijgesproken. Het Rulof-arrest is een mooi voorbeeld van een weluitgevoerde afweging tussen enerzijds, de bestrijding van racisme en, anderzijds, de vrijheid van meningsuiting.[327] CLOOTS heeft zich hierbij de vraag gesteld of de rechtbank van Dendermonde ook tot de vrijspraak zou hebben besloten op basis van het nieuwe artikel 21 van de Antiracismewet van 2007, waarin de verspreiding van denkbeelden gegrond op rassuperioriteit of rassenhaat uitdrukkelijk strafbaar wordt gesteld. CLOOTS besluit dat er ten gevolge van dit artikel sprake is van een onevenredige aantasting van de vrijheid van meningsuiting, omwille van het feit dat er aan het verspreidingsverbod geen enkele afweging tegenover dit grondrecht wordt verbonden.[328]

Tenslotte kan melding worden gemaakt van het gerechtelijk optreden tegen Blood and Honour[329] en de hangende zaak tegen Sharia4Belgium.[330]

Er zou kunnen worden besloten dat de Antiracismewet zeker geen onbenut middel is in de strijd tegen racisme. Het CGKR speelt een belangrijke rol door laakbare racistische uitlatingen aan de kaak te stellen en zich burgerlijke partij te stellen in rechtszaken.

[326] Corr. Dendermonde 3 april 2007.
[327] E. CLOOTS, "Het verspreidingsverbod in de nieuwe Antiracismewet en de vrijheid van meningsuiting: heiligt het doel alle middelen?", *R.W.* 2007-2008, afl. 27, 1089-1099.
[328] E. CLOOTS, "Het verspreidingsverbod in de nieuwe Antiracismewet en de vrijheid van meningsuiting: heiligt het doel alle middelen?", *R.W.* 2007-2008, afl. 27, 1101 e.v.
[329] Zo werden drie organisatoren van Blood and Honour Vlaanderen in 2011 voor de rechtbank gebracht omwille van de organisatie van een 'SS-helden'huldiging, een Blood and Honour-concert in 2008 in Bellegem bij Kortrijk. Het CGKR stelde zich burgerlijke partij voor de strafbare inbreuk op artikel 22 Antiracismewet, nl. '*het behoren tot een groep of tot een vereniging die kennelijk en herhaaldelijk discriminatie of segregatie verkondigt in openbare omstandigheden, dan wel aan zodanige groep of vereniging zijn medewerking verlenen*'. De veroordeling werd op 9 maart 2011 uitgesproken (Corr. Veurne 9 maart 2011).
[330] Het CGKR heeft zich burgerlijke partij gesteld in de zaak Sharia4Belgium omdat het van oordeel is dat deze organisatie aanzet tot haat, discriminatie of geweld ten aanzien van bepaalde personen of bevolkingsgroepen (www.diversiteit.be).

4.5 België en het Kaderbesluit racisme en vreemdelingenhaat

4.5.1 In welke mate voldoet de Belgische wetgeving al aan de verplichtingen opgelegd door het Kaderbesluit? Artikelsgewijze bespreking[331].

Een goede manier om na te gaan in welke mate de Belgische wetgeving al voldoet aan het Kaderbesluit, is om de opeenvolgende artikels die de specifieke verplichtingen bevatten te overlopen. Hierbij kreeg ik de hulp van het CGKR, die mij een ontwerp-adviesnota bezorgde waarin de conformiteit van de Belgische Antiracismewet wordt nagegaan.[332] Hieronder zal hiervan een beknopt overzicht worden gegeven

Hierbij dient wel rekening te worden gehouden met het feit dat het advies van het CGKR (nog) geen officieel standpunt inhoudt en bijgevolg dient te worden beschouwd als een interne nota.

a) De beschermde criteria

De criteria beschermd door het Kaderbesluit, respectievelijk de Antiracismewet zijn min of meer gelijklopend, met uitzondering van het criterium 'godsdienst' dat niet voorkomt in de Belgische Antiracismewet.

b) De misdrijven

Elke lidstaat moet de in artikel 1 van het Kaderbesluit vermelde **opzettelijke** gedragingen die verband houden met racisme en vreemdelingenhaat strafbaar stellen. In België geldt een bijzondere vereiste van opzet voor de toepassing van de strafrechtelijke bepalingen van de Antiracismewet. De Belgische wetgeving is op dit vlak dus conform met het Kaderbesluit.

Het publiekelijk aanzetten tot geweld of haat jegens een groep personen, of een lid van die groep, die op basis van ras, huidskleur, godsdienst, afstamming, dan wel nationale of etnische afkomst wordt gedefinieerd (artikel 1, lid 1, a)).

Het 'aanzetten tot' wordt strafbaar gesteld door artikel 20, 2° en 4° van de nieuwe Antiracismewet.

Discriminatie vanwege een godsdienstige overtuiging valt niet onder het toepassingsgebied van de Antiracismewet. Het CGKR stelt daarentegen vast dat uit de voorbereidende werkzaamheden, rechtspraak en rechtsleer blijkt dat de Antiracismewet ook van toepassing is indien godsdienstige elementen worden gebruikt om in feite een etnisch-culturele groep te viseren. Voorstanders van de

[331] Zie ook Bijlage 2 voor de overzichtstabel conformiteit van de Belgische en Italiaanse wetgeving met het Kaderbesluit.
[332] X., *In welke mate voldoet de Belgische wetgeving aan de verplichtingen opgelegd door het Europese Kaderbesluit Racisme, door het Verdrag inzake bestrijding van strafbare feiten verbonden met elektronische netwerken en zijn aanvullend Protocol*, Ontwerp-adviesnota CGKR, 2010, 1-10, onuitg.

toevoeging van het criterium godsdienst hebben er op gewezen dat de wet op die manier gemakkelijker zal kunnen worden toegepast, '*wanneer het erop aankomt een uitdrukking van racisme te beteugelen, bijvoorbeeld in geval van een betoging tegen een Joodse godsdienstige plechtigheid'*. Als antwoord merkte de Minister op dat het ingeval van antisemitische daden gemakkelijker zal vallen '*te bewijzen dat het gaat om daden tegen de Joden als gemeenschap en niet als belijders van een godsdienst'*.[333] Wanneer godsdienstige elementen worden aangewend, zal in elk geval kunnen worden opgetreden op basis van de Antiracismewet als hiermee een bepaalde groep of gemeenschap wordt geviseerd. Dit werd ook bevestigd door de rechtspraak[334] en de rechtsleer[335].

De Belgische wetgeving gaat verder dan de minimumvoorschriften van het Kaderbesluit, aangezien artikel 22, 2° en 4° van de Antidisciminatiewet ook het 'aanzetten tot' strafbaar stelt dat louter en alleen gebeurt op basis van 'godsdienst' , zonder dat er sprake moet zijn van het viseren van een etnisch-culturele groep. Het staat België vrij om verder te gaan dan noodzakelijk is volgens het kaderbesluit. RENAULD merkt op dat, ondanks het feit dat het aanzetten tot haat jegens een groep omwille van zijn godsdienst formeel kan worden onderscheiden van racisme, het op een zelfde manier wordt verboden en gestraft door de Antidiscriminatiewet.[336]

Het begaan van een onder a) bedoelde gedraging door het publiekelijk verspreiden of uitdelen van geschriften, afbeeldingen of ander materiaal (artikel 1, lid 1, b))

Het Kaderbesluit bepaalt uitdrukkelijk dat de 'verspreiding' slechts strafbaar is voor zover men hiermee opzettelijk het publiek wil 'aanzetten tot haat of geweld' (artikel 1, lid 1 a)). De aparte strafbaarstelling van de 'verspreiding' geeft volgens het CGKR enkel aan dat het misdrijf van het 'aanzetten tot haat of geweld' ook onder de vorm van een drukpersmisdrijf kan gebeuren.

Wat de Belgische wetgeving betreft, zijn artikel 20, 2° en 4° van de Antiracismewet en artikel 22,2° en 4° van de Antidiscriminatiewet ('aanzetten tot') ook van toepassing op geschriften, afbeeldingen,etc., maar dient wel rekening te worden gehouden met een aantal specifieke grondwettelijke waarborgen met betrekking tot (druk)persmisdrijven.[337]

Ook is er artikel 21 van de Antiracismewet dat voorziet in een strafbaarstelling van het publiekelijk '*verspreiden van denkbeelden die zijn gegrond op rassuperioriteit of rassenhaat*'[338].

[333] *Gedr.St.*, Kamer, B.Z. 1979, 214-9, 23.
[334] Bijvoorbeeld in Corr. Brugge 25 september 1995, *T.Vreemd*., 1996, 161.
[335] D. DE PRINS et al., *Handboek discriminatierecht, supra* noot 228, 312.
[336] B. RENAULD, "La decision-cadre 2008/913/JAI du Conseil de l'Union européenne", *supra* noot 31, 125.
[337] Zoals artikel 25 GW i.v.m. het verbod op preventieve censuur en art. 150 GW i.v.m. de bevoegdheid van het Hof van Assisen voor drukpersmisdrijven.
[338] Hierbij dient wel rekening te worden gehouden met de verplichte interpretatie opgelegd bij arrest nr.17/2009 van het Grondwettelijk Hof (12 februari 2009). Zo dient er sprake te zijn van een specifiek moreel element, d.i. '*de wil om denkbeelden te verspreiden met het oog op het aanwakkeren van haat ten aanzien van een groep van mensen of met het oog op de totstandkoming van een voor hen discriminerend of op segregatie gericht beleid'*.

In 1999 werd een correctionalisering doorgevoerd van het (druk)persmisdrijf ingegeven door racisme of xenofobie. Wanneer auteurs publiekelijk aanzetten tot haat of geweld tegenover personen op basis van hun godsdienst, kunnen deze misdrijven enkel via een Assisenprocedure worden berecht (art. 150 GW) wat neerkomt op een *de facto* immuniteit.

Het CGKR merkt op dat het Kaderbesluit enkel voorziet in de verplichte strafbaarstelling van persmisdrijven wanneer omwille van racistische of xenofobe drijfveren wordt aangezet tot haat of geweld ten aanzien van een persoon of een groep personen op basis van hun godsdienst. De Belgische wet is dus met de bestaande uitzondering in art. 150 GW voor '(druk)persmisdrijven ingegeven door racisme of xenofobie', strikt gesproken conform met de minimumvoorschriften uit het Kaderbesluit.[339]

Het publiekelijk vergoelijken, ontkennen of verregaand bagatelliseren van genocide, misdaden tegen de menselijkheid en oorlogsmisdaden in de zin van de artikelen 6, 7 en 8 van het Statuut van het Internationaal Strafhof, gericht tegen een groep personen, of een lid van die groep, die op basis van ras, huidskleur, godsdienst, afstamming dan wel nationale of etnische afkomst wordt gedefinieerd, indien de gedraging van dien aard is dat zij het geweld of de haat tegen een dergelijke groep of een lid van een dergelijke groep dreigt aan te wakkeren (artikel 1, lid 1, c)).

Het publiekelijk vergoelijken, ontkennen of verregaand bagatelliseren van de in artikel 6 van het Handvest van het Internationale Militaire Tribunaal, gehecht aan het verdrag van Londen van 8 augustus 1945 omschreven misdrijven, gericht tegen een groep personen, of een lid van die groep, die op basis van ras, huidskleur, godsdienst, afstamming dan wel nationale of etnische afkomst wordt gedefinieerd, indien de gedraging van dien aard is dat zij het geweld of de haat tegen een dergelijke groep of een lid van een dergelijke groep dreigt aan te wakkeren (artikel 1, lid 1, d)).

Wat de gedragingen uit artikel 1, lid 1, c) betreft is de Belgische wetgeving niet conform aan het Kaderbesluit omdat ze enkel voorziet in een strafbaarstelling met betrekking tot de genocide die tijdens de tweede wereldoorlog door het Duitse nationaal-socialistische regime is gepleegd. Artikel 1 van de Negationismewet voorziet namelijk in de strafbaarstelling van het publiekelijk ontkennen, schromelijk minimaliseren (niet: 'verregaand banaliseren'), pogen te rechtvaardigen of goedkeuren van de bovenvermelde genocide. De Belgische Negationismewet is langs de andere kant wél strenger dan de (minimum)voorschriften van het Kaderbesluit, aangezien België niet vereist dat er een dreiging bestaat dat het geweld of de haat tegen de geviseerde groep of een lid ervan wordt aangewakkerd.

De uitingen moeten daarenboven een minachtende of haatdragende strekking hebben en ze moeten de fundamentele minderwaardigheid van een groep uitdrukken. Op die manier vallen uitingen van wetenschap en kunst bijvoorbeeld buiten het verbod (B.74.5.).
[339] Hierbij moet wel worden verwezen naar de bemerkingen die boven werden gemaakt i.v.m. artikel 1, lid 3 van het Kaderbesluit en het feit dat racisme op godsdienstige gronden hierdoor niet kan worden beschouwd als een volwaardige vorm van racisme.

Het Centrum deelt in haar interne nota mee dat ze om symbolische en juridische redenen niet wenst dat de eventuele nieuwe strafbaarstellingen aan de bestaande Negationismewet worden toegevoegd.

Het strafwetboek voorziet in titel Ibis een reeks strafbaarstellingen van ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht (genocide, misdaden tegen de mensheid,…) (artikel 136*bis* tot 136*octies* Sw.). Het Centrum geeft aan dat het mogelijk zou zijn de gedragingen uit het Kaderbesluit hieraan toe te voegen, wat logischer zou zijn dan een uitbreiding van de Antiracismewet, aangezien men gekozen heeft om de strafbaarheid van negationisme in een aparte wet op te nemen.

Medeplichtigheid en aanzetting (artikel 2)

De Belgische wetgeving is wat dit onderdeel betreft conform aan het Kaderbesluit, aangezien art. 28 van de Antiracismewet voorziet dat '*alle bepalingen van het boek I van het Strafwetboek, hoofdstuk VII* (i.v.m. deelneming van verscheidene personen aan eenzelfde misdaad of wanbedrijf) *en artikel 85* (i.v.m. verzachtende omstandigheden) *niet uitgezonderd, van toepassing zijn op de in deze wet bedoelde misdrijven*'.

Racistische en xenofobe motieven/hate crimes (artikel 4)

De lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat racistische en xenofobe motieven voor andere dan in de artikelen 1 en 2 bedoelde delicten als een verzwarende omstandigheid worden beschouwd, dan wel dat die motieven door de rechter in aanmerking kunnen worden genomen bij de bepaling van de strafmaat.

Het Belgisch strafwetboek voorziet voor sommige misdrijven in een strafverzwarende omstandigheid, wanneer er sprake is van een racistische drijfveer. Ook op dit vlak is de Belgische wetgeving dus conform aan het Kaderbesluit.

Instellen van onderzoek of vervolging (artikel 8)

Elke lidstaat neemt de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat het instellen van onderzoek naar of vervolging wegens de in de artikelen 1 en 2 bedoelde gedragingen, ten minste in de ernstigste gevallen, indien de gedraging op zijn grondgebied is begaan, niet afhankelijk is van aangifte of beschuldiging door het slachtoffer van de gedraging.

Het CGKR kan ingevolge artikel 31 van de Antiracismewet in rechte optreden in de geschillen waartoe de Antiracismewet aanleiding geeft, inclusief de *hate crimes* uit het Strafwetboek. Artikel 32 voorziet dezelfde bevoegdheid voor andere instellingen en organisaties.

c) De sancties

Elke lidstaat neemt de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de in de artikelen 1 en 2 bedoelde gedragingen kunnen worden bestraft met doeltreffende, evenredige en afschrikkende strafrechtelijke sancties (artikel 3, lid 1).

De notie 'doeltreffende, evenredige en afschrikkende' strafrechtelijke sancties is vaag. Het Kaderbesluit maakt hier gewoon gebruik van de klassieke terminologie van het gemeenschapsrecht (meer bepaald van de richtlijnen). Het gebrek aan verdere precisering (buiten de notie 'gevangenisstraf' hieronder) leidt tot een relatief ruime vrijheid voor de lidstaten in de keuze van sanctionering.

Het wetsontwerp van 2007 neemt de notie over uit het gemeenschapsrecht en aanziet zulke sancties als één van de doelstellingen van het nieuwe wetgevende kader.[340]

EVENS stelt dat de facultatieve strafverzwarende omstandigheden, toepasbaar vanaf 2003, niet volstaan om te spreken van 'doeltreffende, evenredige en afschrikkende strafrechtelijke sancties'.

Elke lidstaat neemt de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de in artikel 1 bedoelde gedragingen strafbaar worden gesteld met een maximum van ten minste één tot drie jaar gevangenisstraf (artikel 3, lid 2).

De Belgische Antiracismewet voorziet in een gevangenisstraf van maximum één jaar (artikel 20, 21 en 22).

Wij wezen reeds op de kritiek op de sanctie van de gevangenisstraf. Er werd gewezen op meer geschikte sancties zoals dienstverlening ten behoeve van de gemeenschap. Ondermeer VOORHOOF uitte kritiek op het opleggen van een gevangenisstraf (*in casu* één jaar effectieve gevangenisstraf[341]) wegens het openbaar maken van strafbare opinies: "*Grenzen stellen aan de vrijheid van meningsuiting is een (delicate) zaak, het opsluiten in de gevangenis wegens inbreuk op deze regels een andere. Voor een democratische samenleving die geloofwaardig en humaan wil zijn is dit laatste een brug te ver*".[342]

4.5.2 De implicaties van het Kaderbesluit: welke stappen moet België nog ondernemen om te voldoen aan de verplichtingen die door het Kaderbesluit worden opgelegd?

Uit deze bespreking volgt dat de Belgische wetgeving op een aantal punten moet worden aangepast. Het Centrum formuleerde in haar interne adviesnota volgende aanbevelingen:

[340] Wetsontwerp tot wijziging van de wet van 30 juli 1981 tot bestraffing van bepaalde door racisme en xenofobie ingegeven daden, *Parl. St.* Kamer 2006-2007, DOC 51, 2720/001, 24-25.
[341] Het gaat hier om de zaak Verbeke (*supra*).
[342] D. VOORHOOF, "Eén jaar effectieve gevangenisstraf voor holocaustontkenner", *Juristenkrant* 2005, nr. 109, 2.

- De omschrijving van het criterium 'godsdienst'[343], zoals voorzien in het Kaderbesluit, dient te worden opgenomen in de Memorie van Toelichting. Het Centrum beweert dat de opname noodzakelijk is om de straffeloosheid van persmisdrijven met betrekking tot het aspect 'godsdienst' te vermijden.

- het publiekelijk vergoelijken, ontkennen of verregaand bagatelliseren van genocide, misdaden tegen de menselijkheid, oorlogsmisdaden,… dient strafbaar gesteld te worden. Het Centrum voorziet drie mogelijkheden:

1. Geen wijzigingen doorvoeren aangezien het 'aanzetten tot' van de Antiracismewet zou kunnen volstaan. Hierbij bestaat het risico dat België tekort schiet in haar internationale verplichtingen.

2. De omzetting opnemen in een nieuw artikel binnen het Strafwetboek.

3. De omzetting opnemen in de Antiracismewet.

4. Uitbreiding van de Negationismewet; dit wordt evenwel afgeraden door het CGKR.

Het CGKR pleit ervoor om de strafbaarstellingen te beperken tot gedragingen waarbij sprake is van een bijzonder opzet en tot genocide, misdaden tegen de menselijkheid, oorlogsmisdaden, … die definitief vastgesteld werden door de eindbeslissing van een internationaal gerecht. Daarvoor dient België dan een bijkomende verklaring af te leggen.[344]

4.5.3 Omzetting van het Kaderbesluit in nationaal recht

De uiterste datum die werd bepaald voor de verplichte omzetting van het Kaderbesluit naar interne Belgische wetgeving en voor het advies van de Europese Commissie aan de Raad in verband met een eventuele herziening, is 28 november 2010. Tot vandaag heeft België geen wettelijke initiatieven genomen tot de omzetting van het Kaderbesluit. Het laatste wetgevend initiatief in de strijd tegen racisme dateert van 2007, ter gelegenheid van de omzetting van de Rasrichtlijn (*supra)*.

Wij hebben reeds een aantal problemen uiteengezet met betrekking tot het toezicht op de uitvoering van kaderbesluiten. In de praktijk zal men aangewezen zijn op de prejudiciële procedure, gestart op initiatief van de rechters, om vragen over geldigheid en uitlegging voor te leggen aan het Hof van Justitie (art. 35, leden 1-4 EU-Verdrag) (*supra*) Tot nu toe heeft het Grondwettelijk Hof nog geen prejudiciële vraag aan het Hof van Justitie voorgelegd met de bestrijding van racisme, zoals voorgeschreven door het Kaderbesluit, als onderwerp.[345]

[343] Het gaat om de volgende omschrijving uit artikel 1, lid 3 van het Kaderbesluit: '(…) *met de verwijzing naar godsdienst wordt beoogd ten minste die gedragingen te bestrijken welke als voorwendsel dienen voor handelingen tegen een groep personen, of een lid van die groep, die op basis van ras, huidskleur, afstamming dan wel nationale of etnische afkomst wordt gedefinieerd*".
[344] Deze mogelijkheid wordt voorzien door artikel 1, lid 4 van het Kaderbesluit.
[345] Zie www.const-court.be .

4.6 Conclusie

Wij kunnen besluiten dat de Belgische wetgeving in grote mate conform is aan het Kaderbesluit. Dit verklaart waarom op wetgevend vlak weinig tot niet is ondernomen voor de omzetting van het nieuwe Europese instrument. Het enige gebied waar België tekortschiet is deze van het 'vergoelijken, ontkennen of verregaand bagatelliseren van genocide, misdaden tegen de menselijkheid en oorlogsmisdaden'. Het Centrum van gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding vermeldt een aantal mogelijkheden om hieraan te voldoen. De toekomst zal uitwijzen waarvoor de wetgever zal kiezen en of er überhaupt iets zal worden ondernomen. Een veroordeling van de Belgische staat voor het in gebreke blijven valt niet echt te vrezen. Gezien de toewijding van België aan de strijd tegen racisme en negationisme, blijkend uit het hoog niveau van het bestaande wetgevend kader en de toepassingen in de rechtspraak, is een nieuw wetgevend initiatief bovendien zeker niet ondenkbaar.

5 Casestudy Italië

Ter inleiding van de casestudy vestigen we de aandacht op fenomenen als immigratie en racisme ten opzichte van Roma, om zo een beeld te kunnen schetsen van de algemene tendens van racisme in Italië (5.1). Vervolgens komen de drie machten van de rechtsstaat aan het bod : de uitvoerende macht (meer bepaald racisme in de politiek (5.2)[346]), de wetgevende macht (meer bepaald de juridische instrumenten in het Italiaans (straf)recht van vóór het kaderbesluit (5.3)) en tenslotte de rechterlijke macht (racisme in de Italiaanse rechtspraak, waarbij de nadruk zal worden gelegd op recente beslissingen) (5.4).Om te besluiten toetsen we de situatie in Italië aan het Kaderbesluit (5.5).

5.1 Italië en racisme

5.1.1 Algemene tendens

LENTIN merkte op: "*the problematic of racism in the Italian context is almost universally understood to be one of immigration*".[347] De immigratiekwestie staat op de politieke agenda van de meeste Europese landen. In Italië heeft de problematiek een aantal specifieke karakteristieken die nauw zijn verbonden met de aanwezige racistische tendensen. In plaats van een beeld te schetsen van de aanwezigheid van islamofobie en antisemitisme in Italië, zoals voor België werd gedaan, lijkt het hier interessanter om twee fenomenen te bespreken die de Italiaanse cultuur zijn 'binnengedrongen', m.n. de nefaste houding ten aanzien van immigratie en het aanhoudende racisme ten opzichte van Roma. Wel gaan we hierna ook kort in op vaststellingen inzake fenomenen van islamofobie en antisemitisme in Italië.

Denkt men aan alledaags racisme in Italië, kan de fascistische geschiedenis van het land niet worden genegeerd.[348] Nog altijd bestaan er Italiaanse bewegingen met een fascistisch gedachtegoed, zoals de vier neofascistische partijen Fiamma Tricolore, Forza Nuova, Fronte Sociale Nazionale en Azione Nazionale (onder leiding van Alessandra MUSSOLINI, de kleindochter van Benito MUSSOLINI).[349] Formeel is het in Italië nochtans verboden om een fascistische partij op te richten (*infra*).

[346] In het onderdeel over de politiek in Italië zal vooral de Lega Nord worden geviseerd. Deze partij maakt deel uit van de Italiaanse regering zodat, in tegenstelling tot België (ten aanzien van het Vlaams Belang), effectief kan worden gesproken van de uitvoerende macht.
[347] A. LENTIN, *Racism and anti-racism in Europe*, London, Pluto Press, 2004, 338.
[348] Het fascisme wordt immers o.a. gekenmerkt door een extreem nationalisme.
[349] Volgens RAXEN 4 (*supra* noot 119) zijn er indicaties dat er tegenwoordig drie groepen neofascistische neigingen vertonen, m.n.. MSI-Fiamma Tricolore, Forza Nuova en Fronte Sociale Nazionale. Forza Nuova zou het meest actief zijn van de drie; in 2003 hebben leden van deze groep deelgenomen aan een vijandige raid tijdens een live televisie-uitzending met de leider van de MoslimUnie van Italië. 15 van de jonge deelnemers werden gearresteerd en veroordeeld voor het aanzetten tot rassenhaat (X., *Racist violence in 15 EU Member States. A comparative Overview of Findings from the RAXEN NFP Reports 2001-2004*, EUMC, 2005, 107-108, URL: http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/CS-RV-main.pdf).

a) Immigratie in Italië

In dit verband kunnen we wijzen op twee bijzonderheden die hebben bijgedragen tot de nefaste houding in Italië tegenover migranten. In tegenstelling tot andere Europese landen zoals Duitsland en België, kende men in Italië geen naoorlogs precedent voor de migratiegolven van de jaren '90. Toen de eerste migranten arriveerden op het einde van de jaren '80 aanzag men dit als een nieuw fenomeen. Tengevolge daarvan concentreert het Italiaanse politieke debat zich nog altijd voornamelijk op de controle van de migratiegolven en de nieuwe aankomsten, en slechts in tweede instantie op de integratie van de migranten in de Italiaanse samenleving. In andere Europese landen is het debat reeds ten volle gericht op de sociale en politieke integratie van de 'gastarbeiders' van de tweede generatie. Verder is in andere Europese landen, zoals Frankrijk en Duitsland, de migratie gekenmerkt door de aanwezigheid van migranten uit een beperkt aantal landen (zoals bijvoorbeeld Marokko en Turkije), terwijl in Italië migranten toekwamen vanuit verscheidene continenten (Afrika, (Oost-) Europa,…).[350] De kwestie vormt een heet hangijzer in de Italiaanse politiek, kijkt men maar naar de recente problematiek van de migrantenstroom op het eiland Lampedusa.[351] Ten tweede kent Italië een speciaal soort van 'migranten', afkomstig van de naoorlogse stroom van zuid naar noord[352] De Zuiderlingen werden niet door iedereen goed onthaald. Sommigen auteurs refereren hiernaar als 'the Southern Question'. Onderzoek naar raciale vooroordelen heeft aangetoond dat er een hoog niveau van vijandigheid en vooroordelen bestaat tegenover mensen uit het zuiden.[353]

In subsidiaire orde wordt de Italiaanse migrantenkwestie van de jaren '90 gekenmerkt door twee factoren. Ten eerste konden er binnen een korte tijdspanne betekenisvolle wijzigingen van de houding tegenover migranten worden waargenomen. De media en institutionele actoren speelden een belangrijke rol bij het ontstaan van een nefaste houding bij de bevolking ten opzichte van migranten en andere minderheden.[354]Verder vertoont het politieke landschap in Italië een lappendeken van politieke partijen die zich mobiliseren tegen migratie (Lega Nord, Alleanza Nazionale,…), terwijl in andere

[350] M. GÓMEZ-REINO CACHAFEIRO, *Ethnicity and nationalism in Italian politics. Inventing the Padania: Lega Nord and the northern question*, Aldershot, Ashgate, 2002, 117 (hierna verkort M. GÓMEZ-REINO CACHAFEIRO, *Ethnicity and nationalism in Italian politics*) .
[351] Dit eiland fungeert als een toegangspoort tot Italië en de rest van Europa voor vluchtelingen en asielzoekers uit Noord-Afrika. Recent kwam dit eiland in de belangstelling door de toestroom van migranten uit Tunesië als gevolg van de protesten daar (zie "Migrantenstroom naar Italië zorgt voor ophef binnen EU", www.europa-nu.nl).
[352] M. GÓMEZ-REINO CACHAFEIRO, *Ethnicity and nationalism in Italian politics , supra* noot 350, 117.
[353] M. GÓMEZ-REINO CACHAFEIRO, *Ethnicity and nationalism in Italian politics , supra* noot 350, 117 en 120.
[354] Studies tonen aan dat immigratie in de massamedia vaak besproken wordt vanuit het standpunt van veiligheid, waarbij termen als 'criminaliteit' en 'clandestiniteit' worden toegeschreven aan migranten, en hun aanwezigheid wordt omschreven als een 'probleem', 'noodtoestand' of 'invasie' (X, *Razzismi quotidiani. La voce degli stranieri e dei media su razzismo e discriminazione: Analisi dei casi di razzismo e discriminazionesulla base dell'appartenenza "etnico-razziale", nazionale e religiosa apparsi sulla stampa dal 24 ottobre al 28 novembre 2008*, COSPE, 2008, 16, www.cestim.it/argomenti/08media/08_01_razzismi_quotidiani_cospe.pdf (via www.cestim.it)).Ook het RAXEN-netwerk (*supra* noot 119) heeft vastgesteld dat een groot aandeel van de Italiaanse media negatieve stereotypes van migranten en miderheden verspreidt.

Europese landen dikwijls een 'monopolie' bestaat over een uitgesproken anti-migratiepolitiek (zoals in België/Vlaanderen voor het Vlaams Belang geldt). [355] Vooral in Noord-Italië bestaat een sterke concentratie van immigranten en zijn veel extreemrechtse partijen actief. Het noordoosten is sterk beïnvloed door de antimigratie propaganda en door de activiteiten van de leden van de Lega Nord.[356]

Al deze elementen wijzen op een gunstige atmosfeer voor racisme. Partijen als de Lega Nord hebben hiervan gretig gebruik gemaakt, met als gevolg dat ze een plaats in de regering hebben veroverd (*infra*).

Slechts in 1989 ontstond bij de Italiaanse bevolking een bewustzijn over de risico's van racisme en xenofobie. In dat jaar werd een Zuid-Afrikaanse politieke vluchteling vermoord, en daarmee was het eerste geval van openlijk racistisch geweld een feit. Dit bewustzijn kon niet voorkomen dat tijdens de jaren daaropvolgend nieuwe gevallen van racistische agressie ten opzichte van buitenlanders, Roma en andere 'vreemdelingen' plaatsgrepen.[357]

In Italië werden de zogenaamde 'Centri di permanenza temporanea e assistenza' ingericht. Dit zijn een soort van detentiecentra voor illegale en uitgewezen of gedwongen gerepatrieerde vreemdelingen, die om bepaalde redenen niet onmiddellijk kunnen worden teruggestuurd of uit het land worden 'begeleid'.[358] De (weinige tot onbestaande) rechten van deze mensen zullen we hier niet bespreken, dit is een kwestie van vreemdelingenrecht. Het grote aantal van gewelddaden waarmee bovenstaande mensen worden geconfronteerd, is wel relevant, zoals het geval waarbij Noord-Afrikanen werden afgeranseld na een ontsnappingspoging uit het centrum "Regina Pacis" in Lecce.[359] De humanitaire organisatie Artsen Zonder Grenzen voerde onlangs aan dat de opvang van vluchtelingen, asielzoekers en migranten in Italië ernstige tekortkomingen vertoont.[360] Sommige auteurs durven zelfs de vergelijking maken met concentratiekampen.[361]

[355] M. GÓMEZ-REINO CACHAFEIRO, *Ethnicity and nationalism in Italian politics* , *supra* noot 350, 117.
[356] X., *Racist violence in 15 EU Member States. A comparative Overview of Findings from the RAXEN NFP Reports 2001-2004*, EUMC, 2005, 107, http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/CS-RV-main.pdf .
[357] A. RIVERA, *Estranei e nemici: discriminazione e violenza razzista in Italia*, Roma, Derive Approdi, 2003, 41 (hierna verkort A. RIVERA, *Estranei e nemici*)
[358] A. RIVERA, *Estranei e nemici*, *supra* noot 357, 55.
[359] X., *Analytical Report on Legislation*, CESTIM, 2004, 25, URL: www.cestim.it/argomenti/09razzismo/legislazione-it-04.pdf.
[360] www.artsenzondergrenzen.nl/over-ons/nieuwsarchief/opvang-vluchtelingen-italie.aspx (geraadpleegd op 22 juni 2011) .
[361] A. RIVERA, *Estranei e nemici*, *supra* noot 357, 58 (de auteur verwijst ook naar H. ARENDT, *Le origini del totalitarismo*, Torino, Einaudi, 2009, 602-603 en naar B. CARTOSIO, *Prefazione a F. Sossi, Autobiografie negate. Immigrati nei lager del presente*, manifestolibri, Roma 2002, 9).

b) Racisme ten opzichte van Roma

De wijze waarop de Roma worden behandeld in Italië is nog altijd actueel. Ze worden in Italië afgezonderd in kampen waardoor de term 'segregatie'[362] zich opdringt. Roma worden in Italië onderworpen aan alle dimensies van discriminatie en racisme gaande van het alledaagse racisme door de Italiaanse bevolking over institutioneel racisme vanwege de Italiaanse regering tot fysiek geweld. Vele Roma wonen al lang in Italië en bezitten Italiaanse nationaliteit. Toch worden ze zonder onderscheid door de instellingen en bevolking behandeld als complete vreemden voor de samenleving.[363] Het 'Nomadenplan', in 2008 ingevoerd voor de gemeente Rome, illustreert dit. Op de site van Amnesty International (Nederland) staat hierover het volgende[364]:

"*Politici spreken vanaf 2008 over de 'Nomaden Noodtoestand'. Op 31 juli 2009 lanceerden de lokale Romeinse autoriteiten het 'Nomadenplan'. Het plan behelst dat de honderd Roma-kampen in Rome vrijwel allemaal worden vernietigd. Zesduizend Roma worden ondergebracht in dertien aparte kampen buiten de stad. Voor de meeste Roma-families zullen de gevolgen hiervan ernstig zijn: het heeft negatieve invloed op hun toegang tot diensten, infrastructuur, werkgelegenheid en de scholen van de kinderen. Naar verwachting zal een deel van de Roma niet onder het plan vallen. Wat er met de Roma gebeurt die niet in één van de dertien kampen worden geplaatst is niet bekend. Zij zouden zomaar op straat kunnen komen te staan. De uitvoering van het Nomadenplan komt langzaam op gang, maar inmiddels zijn er al enkele honderden Roma gedwongen uit hun huizen gezet.*"

Voorbeelden van openlijk alledaagse racisme ten aanzien van Roma vonden we terug in het jaarlijkse rapport van UNAR (l'Ufficio per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza o sull'origine etnica, kortweg 'Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali')[365],dat ons door de organisatie zelf werd bezorgd.[366] Het rapport heeft het ondermeer over verkiezingsaffiches in Milaan, waarop een Roma-kamp wordt afgebeeld en het opschrift '*No more Roma in the Milan area*', gevolgd door de zin '*Safety for us women*' Ook in Palermo kon men bij een wandeling door de stad botsen op verscheidene posters en flyers met

[362]Door RIVERA omschreven als '*het ruimtelijke, sociale en symbolische isolement van een minderheidsgroep, waardoor deze groep wordt ontrokken aan de voor iedereen geldende rechten*'
[363] A. RIVERA, *Estranei e nemici*, *supra* noot 357, 53-68.
[364] www.amnesty.nl/in_actie/roma_italie (geraadpleegd op 21 juni 2011)
[365] UNAR werd door het decreet van 2003 (Decreto legislativo n° 215 del 9 luglio 2003 recante attuazione della direttiva 2000/43/CE per la parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica, *G.U.* n°186 del 12 agosto 2003), ter implementatie van de Rasrichtlijn, opgericht. Het heeft als taak om in volle onafhankelijkheid en onpartijdigheid de effectiviteit van het principe van gelijke behandeling te verzekeren, te waken over de operationaliteit van de antidiscriminatiewetgeving en bij te dragen tot het verwijderen van disciminatie op basis van ras op etnische origine (www.unar.it).
[366] X., *Report to the president of the Council of Ministers on activity of UNAR*, UNAR, 2009,79, onuitg.

opschriften als '*Beware gypsy camp! Danger of assault, robbery, rape*'. UNAR heeft in haar rapport bevestigd dat deze soort van xenofoob (verbaal) geweld kan escaleren in fysiek geweld.[367]

Een voorbeeld van fysieke agressie vond in Ponticelli (Napels) plaats in 2008, waarbij een Rom-meisje beschuldigd werd van het kidnappen van een baby en de Roma-bevolking daarna geplaagd werd door ernstige gewelddaden. Naast fysieke en verbale agressie tegenover de Roma omsingelden groepen van Italianen de Roma-kampen en zetten met Molotov-cocktails de huizen in brand. Deze gebeurtenissen werden gevolgd door gelijkaardige voorvallen van geweld tegen Roma.[368]

Minister van Binnenlandse Zaken Roberto MARONI (Lega Nord) zei naar aanleiding van deze gebeurtenissen: "*Dat krijg je ervan als zigeuners baby's stelen en seksueel geweld gebruiken"*.[369] Een ander lid van de Lega Nord, senator Roberto CALDEROLI sprak, verwijzend naar de Roma, in een tv-programma van '*bepaalde etnische groepen die de neiging hebben om te werken, en andere die de neiging hebben misdrijven te plegen'*. Umberto BOSSI juichte de gewelddaden bijna toe. Hij verklaarde dat '*wanneer een Staat in zijn verplichtingen faalt, het volk deze na een tijd zelf zal opnemen aangezien het volk na een tijd zijn geduld verliest en reageert'*.[370]

De Raad van Europa heeft voorheen reeds haar bezorgdheid getoond over de situatie van de Roma in Italië. Thomas HAMMARBERG, de Commissionaris voor Mensenrechten, bracht tweemaal een bezoek aan het land (in 2008 en 2009) tijdens dewelke hij discussies voerde met MARONI en vertegenwoordigers van NGO's en internationale organisaties.[371]

c) Islamofobie en antisemitisme in Italië?

Uit het rapport opgesteld in opdracht van het EUMC na 9/11 blijkt dat sommigen, waaronder gezaghebbende politici, evidente anti-islam standpunten hebben ingenomen in openbare uitspraken. Bepaalde politici gebruiken de aanvallen openlijk voor campagnes tegen migranten en in het bijzonder moslims. De attitude van de Italiaanse bevolking heeft volgens het rapport geen echte veranderingen ondergaan. Opvallend waren ook sommige uitspraken van de Italiaanse premier. Zo zou

[367] Als verwijzing naar het gevaar dat Roma zouden vormen voor vrouwen (X., *Report to the president of the Council of Ministers on activity of UNAR*, UNAR, 2009,79, onuitg).
[368] X, *ENAR Shadow report 2008. Racism in Italy*, ENAR; 2008, 22-23 (zie ook D.VARÌ, "Quattro anni di carcere per il reato clandestinità Calderoli: etnie criminali", *Liberazione*, 5 juni 2008 en S. MILANI, "Maroni grazia le badanti", *Il Manifesto*, 18 mei 2008).
[369] www.amnesty.nl/in_actie/roma_italie .
[370] X, *ENAR Shadow report 2008. Racism in Italy*, ENAR; 22-23.
[371] Zie voor het rapport over zijn bezoek van 2009: X., *Report By Thomas Hammarberg, Commissioner for Human Rights for the Council of Europe, following his visit to Italy on 13-15 January 2009*, 2009, URL: www.cestim.it/argomenti/09razzismo/09_04_16_rapporto_italia_hammarberg_commissioner_for_human_rights_for_the_council_of_europe.pdf. (via www.cestim.it).

BERLUSCONI hebben laten vallen tijdens een interview dat '*de westerse cultuur superieur is aan de moslimcultuur*', waarvoor hij zich later wel geëxcuseerd heeft tegenover zijn 'Arabische vrienden'.[372]

In Italië worden antisemitische gevoelens vooral in de media geuit, via antisemitische graffiti, beledigende mails naar joodse instellingen en berichten op verschillende webfora.[373]

d) Conclusie

Het beeld dat hierboven werd geschetst van Italië mag niet te zwart worden gezien. Ook in Italië werden wetgevende stappen ondernomen in de strijd tegen verschillende vormen van racisme en zijn verschillende organisaties opgericht om hierbij te helpen, zoals UNAR Toch zijn sommige incidenten onthutsend. Het is duidelijk dat Italië nog een grote achterstand heeft op het vlak van gelijke behandeling. Een instrument als het Kaderbesluit zou een katalysator kunnen zijn om deze achterstand goed te maken, vooral inzake het aanzetten tot haat en geweld (waardoor racistische uitlatingen, inclusief deze van regeringsautoriteiten, aan banden zouden worden gelegd), en de verzwarende omstandigheden voor misdrijven met een racistisch of xenofoob motief (wat zou toelaten krachtiger op te treden tegen zulke gewelddaden ten aanzien van migranten en de Roma).

5.2 Racisme in de Italiaanse politiek en reactie hierop

Sinds het einde van de jaren '80 en de jaren '90 is het (extreem) rechtse politieke front in Italië sterk gegroeid. De afstand tussen gematigd rechts en extreemrechts is steeds kleiner geworden.[374]

BERLUSCONI is sinds 2008 voor de derde maal premier. Zijn centrum-rechtse blok (de alliantie Popolo della Libertà van Forza Italia en het postfascistische Alleanza Nazionale[375] samen met de Lega Nord) won de verkiezingen, met een grote voorsprong, van het centrumlinkse Partito Democratico van Walter VELTRONI.[376]

[372] X., *Anti-islamic reactions in the EU after the terrorist acts against the USA. A collection of country reports from RAXEN National Focal Points (NFP's). ITALY*, EUMC, 2001, 3-6, http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/**Italy**.pdf
[373] X., *ENAR Shadow Report 2009-2010*, ENAR, 2009-2010, 42, www.cestim.it/argomenti/09razzismo/enar_shadow_report_2009.pdf.
[374] X., *Racist violence in 15 EU Member States. A comparative Overview of Findings from the RAXEN NFP Reports 2001-2004*, EUMC, 2005, 107, http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/CS-RV-main.pdf .
[375] De Alleanza Nazionale, met kopstuk Gianfranco FINI, is ontstaan uit het neofascistische MSI. De deelname door deze partij aan de regering heeft internationaal onrust opgewekt, hetgeen Berlusconi heeft aangespoord tot het verlenen van kleine mandaten aan een aantal acceptabele 'postfascisten' (R. LEONARDI en M. FEDELE (ed.), *Italy: politics and policy. Volume 2*, Aldershot, Ashgate, 2003, 50).
[376] X., "Nieuwe Italiaanse regering in het zadel", *Knack*, 8 mei 2008, http://knack.rnews.be/nl/actualiteit/nieuws/europa/nieuwe-italiaanse-regering-in-het-zadel/article-1194682364985.htm# (geraadpleegd op 22 juni 2011).

5.2.1 Lega Nord:algemeen

De Lega Nord, vroeger de Lega Lombarda, had eerst een zuiver regionalistisch programma.[377] Een oorspronkelijk thema was de geldstroom van het rijke noorden naar het arme zuiden. De Lega ziet het zuiden als de personificatie van alle Italiaanse kwalen: corruptie, wanbeheer en een sterke particratie. De partij vertoonde vanaf het begin al volksnationalistische trekken.[378] Onder Umberto BOSSI evolueerde de Lega Lombarda van een regionalistische partij naar een protestpartij, wat in de smaak viel van de bevolking van de Lombardische bevolking. De partij haalde veel stemmen en BOSSI zag een kans om nog er nog meer te vergaren door een samensmelting met de andere noordelijke lega's.[379] In 1991 ontstond de Lega Nord en kon het succesverhaal beginnen. De Lega Nord evolueerde van regionalistische protestpartij naar een volwaardige federalistische partij en riep de *Reppublica del Nord* (verbaal) uit. De Lega pleitte voor een federale staat bestaande uit drie regio's (noord, midden en zuid). Het plan[380] kende een groot succes; de kiezers stemden massaal voor de Lega. De immigratie bleef intussen toenemen, wat xenofobe gevoelens onder de bevolking opwekte (*supra*). Steeds meer viseerde de Lega de migranten en legde de nadruk op de 'onoverbrugbare verschillen' tussen Italianen en migranten. Het hoofdthema bleef weliswaar de strijd voor een meer onafhankelijk noorden.[381]

De populariteit van de partij nam toe; het vooruitzicht op een plaats in de regering werd steeds realistischer. De plannen voor een federalistische structuur werden opzijgeschoven om allianties met andere partijen mogelijk te maken. Een kiespact werd in 1994 afgesloten met BERLUSCONI (Forza Italia) en de Lega Nord deed haar intrede in de regering. BOSSI kreeg niet genoeg zeggenschap (en verloor ook veel kiezers door het aangaan van de coalitie), en bracht vervolgens de regering ten val door een motie van wantrouwen. De houding van BOSSI leidde tot problemen binnen de partij, maar de Lega was nog niet uitgezongen.[382]

Vanaf 1995 hernam BOSSI het idee om van Noord-Italië een onafhankelijke staat te maken, met de naam 'Padania'. Hij ging ditmaal verder dan voorheen en vond een eigen vlag en grondwet, eigen identiteitsbewijzen, etc. uit. De Lega Nord evolueerde toen meer en meer naar een racistische en

[377] De Lega Nord is ontstaan uit de Lega Autonomista Lombarda die streed voor de bescherming van het eigen dialect en de bevrijding van Lombardije.
[378] L. VANDERSANDE, *Van Mazzini versus Cattaneo tot de Lega Nord*, onuitg. scriptie Politieke Wetenschappen RUG, 1999-2000, 60 (zie ook P. STOUTHUYSEN, *Extreemrechts in naoorlogs Europa, Brussel, VUBpress, 1993, 128).*
[379] Andere regio's dan Lombardije hadden hun eigen lega's zoals de Lega Veneto van de regio Veneto.
[380] Eigenlijk was er niet echt sprake van een uitgewerkt plan. Het hoofddoel dat de Lega wou bereiken was in elk geval een grotere fiscale autonomie voor het noorden.
[381] L. VANDERSANDE, *Van Mazzini versus Cattaneo tot de Lega Nord*, onuitg. scriptie Politieke Wetenschappen RUG, 1999-2000, 61 (zie ook P. STOUTHUYSEN, *Extreemrechts in naoorlogs Europa, Brussel, VUBpress, 1993, 128).*
[382] A. DE BAETS, *Vergelijking tussen extreemrechts in België en Italië vanaf 1978*, onuitg. scriptie, Politieke Wetenschappen RUG, 2003-2004, 70-74 en L. VANDERSANDE, *Van Mazzini versus Cattaneo tot de Lega Nord*, onuitg. scriptie Politieke Wetenschappen RUG, 1999-2000, 62-63 (zie ook P. IGNAZI, *I Partiti Italiani*, Bologna, Mulino, 1997, 126-132).

populistische partij. Een tijdperk van massabetogingen tegen migranten[383] en openlijk racistische en xenofobe campagnes was aangebroken. De bevolking was ditmaal echter niet direct gewonnen. Het 'vreemdelingen'-thema sloeg wel aan, maar werd ook behandeld door andere partijen als Forza Italia en Alleanza Nazionale, die veel stemmen van de Lega afnamen. De populariteit van de partij begon te dalen, wat het begin van een identiteitscrisis aanmerkte. De Lega verslapte haar standpunten en evolueerde naar een gematigde federalistische partij.[384]

In 2001 sloot de Lega Nord opnieuw een akkoord met het Forza Italia van BERLUSCONI, die in dat jaar opnieuw premier werd.[385] Ook het Alleanza Nazionale nam aan de regering deel. Het AN en de Lega vonden elkaar in thema's als migratie, steeds een 'hot topic' in een land waar de instroom van vluchtelingen bleef aanhouden.[386]

Voor de parlementsverkiezingen van 2006 ging de Lega een alliantie aan met de Movimento per l'Autonomia. De alliantie bleef aanhouden en voor de verkiezingen van 2008[387] besloot de Lega bovendien samen te werken met het nieuwe Popolo della Libertà (PdL). Dankzij het succes van de Lega Nord, won BERLUSCONI de verkiezingen en werd voor de derde maal premier.[388]

Op dit ogenblik vertoont de samenwerking BERLUSCONI-Lega Nord zware deuken. De ontevredenheid van BOSSI zijn achterban heeft ertoe geleid dat de steun van de partijleider aan BERLUSCONI aan een zijden draadje hangt. Tijdens de persoonlijke crisis van Berlusconi, ingevolge seksschandalen en dergelijke, bleef BOSSI de premier steeds trouw. De twijfels ontstaan binnen de partij hebben hem echter gedwongen deze eeuwige trouw te heroverwegen.[389]

Umberto BOSSI is altijd dé spilfiguur van de Lega Nord geweest. Het succes van de partij volgt de populariteit van BOSSI, net zoals zijn nederlagen eigenlijk nederlagen voor de partij zijn.

5.2.2 Racistische uitlatingen van de Lega Nord: reactie?

Zoals reeds aangehaald, hebben vooral twee categorieën van personen het moeten ontgelden in de geschiedenis van de Lega Nord: de Zuiderlingen en de migranten. Beiden worden voorgesteld als misdadigers. Umberto BOSSI sprak reeds over de Zuiderlingen als '*Wormen, Maffiosi, overvallers en*

[383] In het bijzonder islamitische immigranten.
[384] A. DE BAETS, *Vergelijking tussen extreemrechts in België en Italië vanaf 1978*, onuitg. scriptie, Politieke Wetenschappen RUG, 2003-2004, 74-76 en L. VANDERSANDE, *Van Mazzini versus Cattaneo tot de Lega Nord*, onuitg. scriptie Politieke Wetenschappen RUG, 1999-2000, 64.
[385] P. PASSALACQUA, *Il vento della Padania: storia della Lega Nord 1984-2009*, Milaan, Mondadori, 136.
[386] L. VANDERSANDE, *Van Mazzini versus Cattaneo tot de Lega Nord*, onuitg. scriptie Politieke Wetenschappen RUG, 1999-2000, 64.
[387] Gehouden naar aanleiding van de val van de regering Prodi.
[388] P. PASSALACQUA, *Il vento della Padania: storia della Lega Nord 1984-2009*, Milaan, Mondadori, 136-145.
[389] H. ZEEDIJK, "Dicteert Bossi vandaag de toekomst van Berlusconi?", 19 juni 2011, www.deredactie.be (geraadpleegd op 23 juni 2011).

misdadigers'. Zuiderlingen en Maffiosi worden door de Lega Nord systematisch met elkaar gelijkgesteld. Ook worden aan beide groepen collectieve kenmerken toegekend die worden gezien als cultureel, soms zelf quasi-biologisch, bepaald.[390]

Aanvankelijk werd de Lega Lombarda/Nord al geplaagd met beschuldigingen van racisme voor de wijze waarop zij met Zuid-Italië omging. De beschuldigingen gaven de partij ook meer bekendheid en media-aandacht, waardoor het racisme een politiek gereedschap werd in hun handen.[391] Toen de Lega vanaf 1995 de racistische toer begon op te gaan, vooral tegenover migranten, werden de uitlatingen in de media steeds radicaler. Zo waarschuwde de radicale politicus, en lid van de Lega Nord, Erminio BOSO voor '*het progressief uitsterven van het blanke Italiaanse ras'* en '*de bezetting door het zwarte ras*' (1995). De 'minder radicale' leden van de Lega voegden hier de verduidelijking aan toe dat het '*niet het zwarte volk, maar de Albaniërs en Marokkanen zijn die de ergste misdaden plegen zoals drughandel en prostitutie*'. Het linkse front in Italië verzette zich tegen zulke verklaringen en verklaarde een samenwerking met een racistische partij als de Lega uitgesloten. Romano PRODI (premier van Italië van 2006 tot 2008, toen Berlusconi werd herverkozen) sprak van een onoverbrugbare kloof tussen zijn partij en de Lega Nord.[392]

De onwil van de linkse partijen om zich te associëren met het racisme van de Lega Nord belette de regeringsdeelname van de partij niet. De populaire BERLUSCONI deed namelijk het compleet omgekeerde en besloot met de Lega in zee te gaan. In tegenstelling tot België is in Italië geen sprake van een 'cordon sanitaire', zodat een collectieve politieke reactie tegen een racistische partij voorlopig moeilijk is.

De regeringsdeelname temperde de uitspraken van kopstukken van de Lega Nord niet. Huidige Minister van Bestuurlijke Vereenvoudiging Roberto CALDEROLI staat bijvoorbeeld bekend om zijn anti-islam uitspraken. Hij verwees vroeger al naar moslimimmigranten in Italië als '*Ali Baba*s' die huizen en jobs van de Italianen stelen, en zorgde een paar jaar geleden voor ophef door T-shirts te laten drukken met daarop de spotprenten van de profeet Mohammed , wat in de islamitische wereld veel verontwaardiging opwekte .[393]

Het racistische discours van leden van de Lega Nord werd verschillende malen afgekeurd door het ECRI, het onafhankelijk mensenrechtenorgaan van de Raad van Europa. In een rapport van 2002 verklaarde het ECRI dat leden van de partij '*een bijzonder intens gebruik maken van racistische en*

[390] Zo bijvoorbeeld de onwil om te werken, oneerlijkheid (en crimineel gedrag),... (M. GÓMEZ-REINO CACHAFEIRO, *Ethnicity and nationalism in Italian politics* , *supra* noot 348, 123-124).
[391] Dit kan worden aanzien als een bevestiging van de 'aantrekkingskracht van de verboden vrucht' (*supra* bij de kritische aantekeningen ten aanzien van het Vlaams Blok-arrest, gemaakt door SOTTIAUX, VRIELINK en DE PRINS (p.75))
[392] M. GÓMEZ-REINO CACHAFEIRO, *Ethnicity and nationalism in Italian politics* , *supra* noot 348, 129-131.
[393] X., "Profile: Roberto Calderoli", BBC News, URL: http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/4728188.stm (geraadpleegd op 23 juni 2011).

xenofobe propaganda' Het ECRI 'nuanceert' dit door op te merken dat ook leden van andere partijen zich schuldig maken aan xenofobe of politiek intolerante uitspraken.[394] In een follow-up van dit rapport in 2006 stelde het ECRI dat het gebruik van racistische en xenofobe uitspraken nog intenser was geworden. Slachtoffers hiervan waren non-EU immigranten, maar ook andere leden van minderheidsgroepen, zoals de Roma. Ook de moslims zijn in stijgende zin een doelwit geworden. In het rapport van 2002 had het ECRI de Italiaanse autoriteiten aangespoord om de strafbepalingen inzake het aanzetten tot discriminatie en geweld op grond van ras, etnische afkomst, nationaliteit of religie werkelijk toe te passen. In 2006 stelde het vast dat 6 lokale leden van de Lega Nord in 2004 waren veroordeeld voor het aanzetten tot rassenhaat wegens een campagne georganiseerd om een groep van Sinti weg te sturen (*infra*). Op vlak van de toepassing van de wetgeving kon dus reeds een positief voorbeeld vermeld worden. Het ECRI had in haar tweede rapport, buiten de effectieve implementatie van de wetgeving, ook aanbevolen dat de Italiaanse autoriteiten wettelijke bepalingen zouden aannemen om het racistische en xenofobe discours van leden van een politieke partij aan banden te leggen. Dit was in 2006 nog niet gebeurd. Tenslotte heeft het ECRI in 2002 reeds haar bezorgdheid geuit over de invloed van de Lega Nord, als onderdeel van de regering, op de hele politieke arena en het gevaar dat beleidsinstrumenten en -praktijken zouden worden ingeburgerd in strijd met de mensenrechten en het principe van gelijke behandeling. In 2006 stelde het ECRI vast dat deze zorg nog was toegenomen. [395] In november 2010 bezocht een delegatie van het ECRI Italië met het oog op een vierde rapport.[396]

De Lega Nord verwerpt de beschuldigingen van racisme. De eerste zwarte Italiaanse burgemeester, Sandy CANE, is merkwaardig genoeg een lid van de Lega. De Lega bekrachtigt hiermee haar betoog tegen bovenstaande beschuldigingen. De vrouw zelf stelt dat de partij niet racistisch is, aangezien het '*niet racistisch is om tegen illegale immigratie te zijn*'.[397]

Samengevat is de partij al dikwijls het onderwerp geweest van controverse en worden haar radicale standpunten door linkse partijen en mensenrechtenorganisaties in vraag gesteld. Op het gerechtelijk optreden tegen specifieke leden na, wordt op formeel vlak niet daadwerkelijke gereageerd tegen de racistische uitlatingen van de partij in zijn geheel. Er is nooit sprake geweest van een cordon sanitaire of iets gelijkaardig, noch zijn er op juridisch vlak baanbrekende stappen genomen om zulke uitlatingen

[394] X., *Second report on Italy*, ECRI, 2002, 25-26, via http://hudoc.ecri.coe.int/ecri/ (ECRI-database) (geraadpleegd op 23 juni 2011).
[395] X., *Third report on Italy*, ECRI, 2006, 25-26, via http://hudoc.ecri.coe.int/ecri/ (ECRI-database) (geraadpleegd op 23 juni 2011).
[396] Dit vierde rapport is nog niet gepubliceerd. Zie wel de mededeling op de website van de Raad van Europa: 'Council of Europe Anti-Racism Commission to prepare report on Italy', Strasbourg, 30 november 2010, URL: www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Library/PressReleases/74-30_11_2010_Italy_en.asp (geraadpleegd op 27 juni 2011) .
[397] N. SQUIRES, "Unlikely champion of Italy's anti-immigration party is black and half-American", *The Telegraph* 11 juni 2009, URL: www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/italy/5496550/Unlikely-champion-of-Italys-anti-immigration-party-is-black-and-half-American.html (geraadpleegd op 24 juni 2011).

te bestraffen. De deelname aan de regering én het Europees Parlement[398] is het ultieme bewijs dat aan de Lega geen beperkingen worden opgelegd.

5.3 Juridische instrumenten ter bestrijding van racisme in het Italiaans (straf)recht vóór het Kaderbesluit

5.3.1 De Italiaanse Grondwet (art.3)[399]

De Italiaanse Grondwet verbiedt elke vorm van racisme en bepaalt dat '*alle burgers een gelijke sociale waardigheid hebben en gelijk zijn voor de wet, zonder onderscheid op vlak van geslacht, ras, taal, godsdienst, publieke opinie en van persoonlijke en sociale omstandigheden*'.

Dit artikel verzekert de gelijkheid van alle burgers en verschaft de juridische basis voor de aanname van wetten gericht op het verwezenlijken van dit principe.[400]

Ook buitenlanders die zich op Italiaans grondgebied bevinden, vallen onder het begrip 'burger'. De wet van 1998 voorziet namelijk in een ruim verbod op discriminatie dat zich ook uitstrekt tot deze categorie van personen (*infra*).

5.3.2 Wet nummer 645 van 20 juni 1952 houdende normen ter uitvoering van de 12 voorlopige slotbepalingen (eerste komma) van de grondwet (Legge Scelba)[401]

De Legge Scelba (de Wet Scelba)[402] van 1952 verbiedt de oprichting van een fascistische partij (artikel 1) en omschrijft de misdrijven 'verheerlijking van het fascisme (apologia di fascismo)' (artikel 4) en het 'aanzetten tot en hernieuwen van praktijken eigen aan het vroegere fascistische regime'.

5.3.3 Wet nummer 962 van 9 oktober 1967 betreffende preventie en repressie van het misdrijf genocide[403]

De wet van 1967 bestraft de gedeeltelijke of totale uitroeiing van een nationale, etnische, raciale of religieuze groep (artikel 1), het opleggen van onderscheidende merken of tekens op basis van het

[398] De Lega Nord heeft momenteel 32 van de 736 zetels in het Europees Parlement (ongeveer 4 %) (.X., *ENAR Shadow Report 2009-2010*, ENAR, 2009-2010, 25, URL: www.cestim.it/argomenti/09razzismo/enar_shadow_report_2009_2010.pdf.)
[399] Costituzione della reppubblica italiana van 22 december 1947, *G.U.* 27 december 1947, n° 298 (Artikel 3).
[400] A. BALESTRIERI en R. BRACALANTI (ed.), *Dizionazio sulla discriminazione: le parole per comprendere e contrastare la discriminazione etnica e razziale*, Rome, EDUP multimedia, 2009, 159.
[401] Legge n° 645 del 20 giugno 1952 recante norme di attuazione della XII disposizione transitoria e finale (comma primo) della costituzione, *G.U.* n°143 del 23 giugno 1952.
[402] Naar de 'maker' Mario Scelba, een Italiaanse politicus.
[403] Legge n°962 del 9 ottobre 1967 recante prevenzione e repressione del delitto di genocidio, *G.U.* n°272 del 30 ottobre 1967.

behoren tot een bepaalde nationale, etnische, raciale of religieuze groep (artikel 6) en tenslotte het akkoord om genocide te plegen (artikel 7). Voor dit werk is artikel 8 belangrijk, dat het publiekelijk aanzetten en verheerlijken van genocide bestraft.

Deze wet geeft uitvoering aan het Internationaal verdrag inzake de Voorkoming en de Bestraffing van Genocide van 1948.[404]

5.3.4 Wet nummer 654 van 13 oktober 1975 betreffende de ratificatie en uitvoering van de internationale conventie voor de eliminatie van alle vormen van raciale discriminatie, geopend voor ondertekening te New York op 7 maart 1966 (Legge Reale)[405]

a) Algemeen: eliminatie van alle vormen van rassendiscriminatie in overeenstemming met het ICERD

De wet van 1975 voorziet in de ratificatie van het ICERD door de Italiaanse wetgever. De wet neemt de definitie van 'rassendiscriminatie' over van de conventie (artikel 1). Ook neemt hij de verplichtingen over opgelegd door het ICERD aan de verdragsstaten, meer bepaald de verplichting om ' (…) *noch incidenteel, noch in het algemeen rassendiscriminatie toe te passen met betrekking tot personen, groepen personen of instellingen, en erop toe te zien dat alle overheidsorganen en openbare instellingen, op nationaal en plaatselijk niveau, in overeenstemming met deze verplichting handelen*'.[406] Ook voorziet het in de invoering van sanctioneringsmechanismen, door de verplichting op te nemen om '*indien de omstandigheden daartoe aanleiding geven, met alle daarvoor in aanmerking komende middelen, met inbegrip van wetgevende maatregelen, alle door personen, groepen of organisaties bedreven rassendiscriminatie te verbieden, en daaraan een einde te maken*'.[407]

De aanzet door de VN, in de vorm van het ICERD, tot wetgevende initiatieven ter ontmoediging van rassendiscriminatie was eerder gericht op historische fenomenen als nazisme, gewelddadige vormen van kolonialisme en het apartheid dan op de situatie van migranten in een gastland en de mogelijk discriminerende handelingen die hieraan zijn verbonden.[408] Italië voelde toen nog niet de noodzaak voor het aannemen van een wet gericht op discriminatie tegen migranten en dit zou gedurende de jaren

[404] Internationaal verdrag inzake de voorkoming en de bestraffing van genocide, aangenomen te Parijs op 9 december 1948, *B.S.* 11 januari 1952.
[405] Legge n° 654 del 13 ottobre 1975 recante ratifica ed esecuzione della convenzione internazionale sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale, aperta alla firma a New York il 7 marzo 1966, *G.U.* n° 337 del 23 dicembre 1975.
[406] Deze verplichting volgt uit 2, lid 1, a) van het ICERD.
[407] Deze verplichting volgt uit 2, lid 1, d) van het ICERD.
[408] Zo bepaalt artikel 3 van de ratificatie (in overeenstemming met artikel 3 van het ICERD) dat '*de Staten die partij zijn bij dit Verdrag in het bijzonder rassenscheiding en apartheid veroordelen en de verplichting op zich nemen om op onder hun rechtsmachtvallende grondgebieden alle uitingen van dien aard te voorkomen, te verbieden en uit te bannen*'.

’80 zo blijven, een periode waarin Italië werd geconfronteerd met een sterke migratie en over het passende beleidsantwoord hiervoor moest beraadslagen.[409]

b) Relevante strafbaarstellingen

Naast de ratificatie van het ICERD, voorziet de wet van 1975 in de opsluiting van 15 dagen tot 3 jaar voor ‘*eenieder die ideeën verspreidt die gegrond zijn op rassuperioriteit of rassenhaat*’ of die ‘aanzet tot het plegen van, of zelf overgaat tot het plegen van, handelingen die discriminatoir zijn op grond van motieven van ras, etniciteit, nationaliteit of religie’, en in de opsluiting van 6 maand tot 4 jaar voor ‘eenieder die, op welke manier ook, aanzet tot het plegen van, of zelf overgaat tot het plegen van, geweld of provocatie tot geweld op grond van motieven van ras, etniciteit, nationaliteit of religie’. Op preventief vlak voorziet de wet ook in het verbod op ‘elke associatie of groep die als één van zijn doeleinden heeft het aanzetten tot discriminatie of geweld op grond van ras, etniciteit, nationaliteit of religie’. De medewerkers hieraan worden gestraft met een opsluiting van 6 maand tot 4 jaar , terwijl voor de leiders voorzien wordt in een opsluiting van één jaar tot 6 jaar. [410] Hiermee wordt tegemoetgekomen aan artikel 4 van het ICERD.

5.3.5 Wet nummer 205 van 25 juni 1993 betreffende dringende maatregelen in de materie van raciale, etnische en religieuze discriminatie(Legge Mancino)[411]

a) Algemeen

Het duurde tot 1993, na een reeks van racistische incidenten in stadia en agressie tegen immigranten, dat Italië een nieuw wetgevend initiatief ondernam. Met wet nummer 205 wordt het decreet van 26 april 1993 houdende ‘*dringende maatregelen in de materie van discriminatie op grond van ras, etniciteit en religie*’ omgezet, zoals voorgesteld door de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken, Nicola Mancino (vandaar wet Mancino). De wet bevat de harde kernbepalingen van de Italiaanse antiracismewetgeving.

De aanhef van de wet luidt: “*Houdende de buitengewone noodzaak en urgentie om aanvullingen en wijzigingen aan te brengen aan het geldende recht inzake discriminatie op grond van ras, etniciteit en religie, en met het doel om meer geschikte instrumenten van preventie en repressie te bieden aan fenomenen van xenofoob en antisemitische*[412] *intolerantie en geweld* (…)”.

[409] A. BALESTRIERI en R. BRACALANTI (ed.), *Dizionazio sulla discriminazione: le parole per comprendere e contrastare la discriminazione etnica e razziale*, Rome, EDUP multimedia, 2009, 159-160.
[410] Artikel 3 van de wet zelf (niet van het deel houdende de ratificatie van het ICERD).
[411] Legge n° 205 del 25 giugno 1993 recante misure urgenti in materia di discriminazione razziale, etnica e religiosa, *G.U.* n° 148 26 giugno 1993.
[412] De wet Mancino wordt dus ook van toepassing verklaard ten aanzien van uitingen van antisemitisme.

b) Relevante strafbaarstellingen

De wet Mancino wijzigt de wet van 1975 op bepaalde punten. Het wetgevend initiatief van 1993 was het resultaat van de bezorgdheid en discussies aangaande de toename van geweld door politieke groepen en bewegingen en georganiseerde supporters van extreem rechts, die gebruik maakten van racistische ideologieën en de superioriteit van het eigen ras naar voren schoven. In die periode werden op diverse plaatsen in Italië bewegingen opgericht die, naast de organisatie van publieke evenementen waarbij klare racistische en antisemitistische propaganda werd gevoerd, zich schuldig maakten aan agressie en intimidatie jegens joodse winkeliers en migranten. Daarom voorziet de wet Mancino strenge straffen[413] voor wanneer ‘*ideeën worden verspreidt die zijn gegrond op rassuperioriteit of rassenhaat*’ en in het geval van ‘*het aanzetten tot het plegen van handelingen die discriminatoir zijn op grond van motieven van ras, etniciteit, nationaliteit of religie*’. Net zoals het ICERD en de wet van 1975 bestraft men dus zowel de ‘verspreiding van’ als het ‘aanzetten tot’ racisme. Bovendien wordt het verbod op bepaalde associaties uitgebreid tot organisaties, bewegingen[414]en groepen die zich laten inspireren door racistische ideologieën. Dit moest toelaten om in de daaropvolgende jaren de vele groepen die zo’n ideologieën naar voren schoven, te ontbinden.[415]

Bovenstaande bepalingen waren in grote lijnen reeds voorzien in de wet van 1975.[416] De wet van 1993 ging echter verder dan voorheen door, naast de reeds vermelde uitbreiding van het verbod op bepaalde groeperingen, de strafbaarstellingen uit te breiden met de criteria ‘*nationaliteit en religie*’. Bovendien wordt, naast een strenge bestraffing van bovenstaande misdrijven, in de mogelijkheid voorzien van accessoire sancties, zoals ondermeer de verplichting om onbezoldigde activiteiten te verrichten ten gunste van de gemeenschap, het huisarrest op vaste uren en het verbod om deel te nemen aan activiteiten van verkiezingspropaganda.[417] Verder breidde het wetgevend initiatief van 1993 de strafbare sfeer uit tot het verbod op betogingen bij publieke bijeenkomsten met gebruik van symbolen van de verenigingen waarvoor bovenvermeld verbod bestaat (m.n. groepen en verenigingen die

[413] Namelijk een gevangenisstraf van één tot 4 jaar (artikel 1).
[414] Op deze uitbreiding werd kritiek geleverd omwille van de afwezigheid van een vereiste van een stabiel georganiseerde structuur, waardoor de tijdelijke aanwezigheid van meerdere personen (ook in een beperkt aantal) kan worden aangepakt zelfs wanneer de onderlinge band zuiver ‘occasioneel’ is. Het Hof van Cassatie zag hierin echter geen grondwettelijke strijdigheid (zie E.M. AMBROSETTI, “Beni giuridici tutelati e struttura delle fattispecie: aspetti problematici nella normativa contro la discriminazione razziale”, *L’Indice penale* 2006, fasc. 3, 1021).
[415] A. BALESTRIERI en R. BRACALANTI (ed.), *Dizionazio sulla discriminazione: le parole per comprendere e contrastare la discriminazione etnica e razziale*, Rome, EDUP multimedia, 2009, 160-161.
[416] Artikel 1 van de wet van 1993 verwijst naar artikel 3 van de wet van 1975, dat de relevante strafbaarstellingen bevat (*supra*).
[417] Artikel 1, lid 1bis van de wet van 1993. Deze accessoire sancties zijn bekritiseerd geweest omwille van hun hoge stigmatiserende effect (E. FRONZA, “Osservazioni sull’attività di propaganda razzista”, *Rivista internazionale dei diritti dell’uomo*, n°2, 1998, URL: www.dhdi.free.fr/recherches/etudesdiverses/articles/razz.htm (geraadpleegd op 27 juni 2011)).

racistische ideologieën naar voren schuiven)[418] en ontzegt de toegang aan deze personen tot sportieve manifestaties.[419]

Tenslotte voert de wet Mancino verzwarende omstandigheden in voor misdrijven met een finaliteit van discriminatie of haat op basis van etniciteit, nationaliteit, ras of religie of met het doel een organisatie, vereniging, beweging of groep te ondersteunen waarvoor een verbod van toepassing is. De wet laat in dat geval de mogelijkheid tot een verdubbeling van de straf.[420]

5.3.6 Wet nummer 85 van 24 februari 2006 houdende wijzigingen aan het Strafwetboek in de materie van de opiniemisdrijven[421]

De geviseerden van de bovenstaande strafbepalingen, ondermeer de Lega Nord, hebben de wet van 1993 fel bekritiseerd door aan te voeren dat hij een onrechtvaardige 'vervolging' inhoudt van zogenaamde opiniemisdrijven. Dientengevolge werden door de wet van 2006 veel misdrijven uit de wet Mancino gedepenaliseerd. Zo werden de bestaande straffen (met de helft) verminderd en werd de mogelijkheid geboden om een gevangenisstraf om te zetten in een geldsom. Artikel 1 van de wet Mancino bepaalt bijgevolg: '(...) *wordt bestraft met a) de opsluiting tot één jaar en zes maanden of met een boete tot 6.000 euro diegene die ideeën verspreidt die zijn gegrond op rassuperioriteit of rassenhaat*' of diegene die '*aanzet tot het plegen van handelingen die discriminatoir zijn op grond van motieven van ras, etniciteit, nationaliteit of religie*' b) de opsluiting van 6 maand tot 4 jaar diegene die, op welke manier ook, aanzet tot het plegen van, of zelf overgaat tot het plegen van, geweld of provocatie tot geweld op grond van motieven van ras, etniciteit, nationaliteit of religie.

Bovendien is sinds de wetswijziging van 2006 het loutere aanzetten tot daden van racistisch geweld onvoldoende om strafbaar te zijn, en is het vereist dat dit aanzetten bepalend was.[422]

In 2006 werd dus, na een aantal stappen vooruit, een stap achteruit gezet in de strijd tegen racisme in Italië.

De wet van 2006 heeft verder ook wijzigingen aangebracht aan enige opiniemisdrijven uit het Strafwetboek, zoals bijvoorbeeld artikel 241 van het Strafwetboek (aanslagen tegen de integriteit, de onafhankelijkheid en eenheid van de Staat) en artikel 270 (i.v.m. verenigingen die proberen de samenleving te ontwrichten), misdrijven die verder niet van belang zijn in het kader van dit werk.

[418] Artikel 2, lid 1 van de wet Mancino.
[419] Artikel 2, lid 2 van de wet Mancino.
[420] Artikel 3 van de wet Mancino.
[421] Legge n°85 del 24 febbraio 2006 recante modifiche al codice penale in materia di reati di opinione, *G.U.* n°60 del 13 marzo 2006.
[422] A. BALESTRIERI en R. BRACALANTI (ed.), *Dizionazio sulla discriminazione: le parole per comprendere e contrastare la discriminazione etnica e razziale*, Rome, EDUP multimedia, 2009, 160-161.

Deze wetgevende evolutie riep protest en verontwaardiging op in verscheidene sectoren van de samenleving. Bepaalde organisaties zetten in deze periode het publieke debat in gang over het negationisme. Bovendien volgde in 2007 een nieuw wetsontwerp, waarin het herstel van de detentiestraffen uit de wet Mancino , het herstel van het misdrijf van 'het aanzetten tot', en ook de oprichting van een waarnemingscentrum voor het antisemitisme werden voorgesteld.[423].

5.3.7 Artikel 41 en 42 van wet nummer 40 van 6 maart 1998 houdende de regeling van immigratie en normen inzake de toestand van de buitenlander[424]

Buiten het traject van de wet Mancino werd in 1998 een belangrijke stap gezet in de vorming van een wetgevend kader voor discriminatie op grond van etniciteit en ras. De wet van 1998, de zogenaamde wet Turco-Napolitano, behandelt als eerste discriminatie binnen het kader van immigratie.[425] De wet omvat naast een uiteenzetting van enige nieuwe aspecten over het aan te nemen vreemdelingenbeleid (namelijk toegang en verblijf op het grondgebied, uitoefening van arbeid, gezinshereniging, bescherming van minderjarigen,…) ook enkele bepalingen die voor ons onderwerp van belang zijn: zo geeft artikel 41 een ruime definitie aan het begrip 'discriminatie op grond van ras, etniciteit, nationaliteit of religie' en legt artikel 42 de procedure vast voor de civielrechtelijke bescherming van slachtoffers van discriminatie. De wetsbepalingen werden overgenomen door een buitengewone tekst (Testo Unico, afgekort als T.U.) houdende bepalingen met betrekking tot de regeling van immigratie en normen inzake de toestand van de buitenlander (artikel 41 en 42 van de wet van 1998 werden artikel 43, respectievelijk 44 van de buitengewone tekst).[426]

a) Definitie van discriminatie

Discriminatie op grond van ras, etniciteit, nationaliteit of religie is ingevolge art. 41. '*elke gedraging die, direct of indirect, een onderscheid, uitsluiting, beperking of voorkeur met zich meebrengt op grond van ras, huidskleur, afkomst of nationale of etnische afstamming, overtuiging en religieuze praktijken en die ten doel heeft de erkenning, het genot of de uitoefening, op voet van gelijkheid, van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden op politiek, economisch, sociaal of cultureel gebied, of op andere terreinen van het openbare leven, teniet te doen of aan te tasten, dan wel de tenietdoening of aantasting daarvan ten gevolge heeft*'. Deze definitie gelijkt op de definitie van rassendiscriminatie uit artikel 1 van het ICERD, met uitzondering van de criteria 'overtuiging' en

[423] Zolang de Lega Nord en andere partijen zoals de Alleanza Nazionale deel uitmaken van de regering is het echter weinig waarschijnlijk dat de strijd tegen racisme terug zal worden opgedreven. Hetzelfde geldt voor het optreden tegen negationisme.
[424] Legge n°40 del 6 marzo 1998 recante testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, *G.U.* n°59 del 12 marzo 1998.
[425] A. BALESTRIERI en R. BRACALANTI (ed.), *Dizionazio sulla discriminazione: le parole per comprendere e contrastare la discriminazione etnica e razziale*, Rome, EDUP multimedia, 2009, 161.
[426] Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, *G.U.* n°191 del 18 agosto 1998.

'religieuze praktijken'. Zij bevat geen opzetvereiste. De gedraging is onwettig, ook al is ze niet opzettelijk.

Artikel 41 bevat vervolgens een aantal voorbeelden van mogelijke gevallen van discriminatie, zoals in het geval dat iemand minder voordelige condities oplegt of weigert om publieke goederen of diensten aan te bieden aan een buitenlander louter omwille van het feit dat het een buitenlander is, of omwille van diens behoren tot een bepaald ras, religie, etniciteit of nationaliteit.

Terwijl de bescherming voorzien door de T.U. zich bijna in alle gevallen beperkt tot de buitenlander die legaal op Italiaans grondgebied verblijft, is dit niet zo voor wie het slachtoffer is van geweld met een racistisch motief .[427] Het derde lid van artikel 41 van de wet van 1998 bepaalt dat de artikelen 41 en 42 ook van toepassing zijn op xenofobe, racistische en discriminatoire gedragingen tegenover Italiaanse burgers, staatlozen en burgers van andere lidstaten van de Europese Unie die zich op Italiaans grondgebied bevinden. Het discriminatieverbod is van toepassing op al deze categorieën van personen.

Er dient te worden opgemerkt dat de Rasrichtlijn en Kaderrichtlijn van 2000 in Italiaanse wetgeving werden omgezet door twee decreten van 9 juli 2003.[428]

b) Relevantie

Zoals boven reeds werd aangehaald, zijn onderwerpen als discriminatie tegen migranten en rassenvooroordelen lange tijd onaangeraakt gebleven in de Italiaanse politiek en wetgeving. We kunnen de artikelen 41 en 42 van de wet Turco-Napolitano, gericht op manifestaties van racisme en xenofobie, aanzien als onontbeerlijke bepalingen in het kader van de bescherming van de migranten als slachtoffer van misdrijven. Desondanks situeren de voorziene sancties zich nog altijd in de civiele sfeer -artikel 42 van de wet van 1998 spreekt van 'azione civile'- en werd er tot op vandaag nog geen specifiek strafrechtelijk antwoord geformuleerd voor racistisch geweld tegen migranten.

5.3.8 Wet nummer 189 van 30 juli 2002 betreffende de wijziging van de wetgeving in de materie van immigratie en asiel[429]

De wet van 2002, ook wel de Bossi-Fini wet genoemd, naar de twee eerste ondertekenaars Umberto BOSSI (leider van de Lega Nord) en Gianfranco FINI (leider van de Alleanza Nazionale), wijzigt de

[427] A. BALESTRIERI en R. BRACALANTI (ed.), *Dizionazio sulla discriminazione: le parole per comprendere e contrastare la discriminazione etnica e razziale*, Rome, EDUP multimedia, 2009, 162.
[428] Decreto legislativo n° 215 del 9 luglio 2003 recante attuazione della direttiva 2000/43/CE per la parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica, *G.U.* n°186 del 12 agosto 2003 en Decreto legislativo n°216 del 9 luglio 2003 recante attuazione della direttiva 2000/78/CE per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro, *G.U.* n°187 del 13 agosto 2003
[429] Legge n°189 del 30 luglio 2002 recante modifica alla normativa in materia de immigrazione e di asilo, *G.U.* n°199 del 26 agosto 2002.

Testo Unico van 1998 en daarmee het tot dan toe geldende immigratiebeleid. Wij gaan hier niet diep op in, maar gezien de raakvlakken van racisme en immigratie binnen Italië lijkt het toch aangewezen om even de gevolgen van de wet te schetsen.

De wet voorzag voor de eerste maal in de instelling van 'administratieve detentie' voor bijna alle asielzoekers, die bijgevolg gedwongen worden om illegaal het land binnen te komen. Met dit doel voorziet de wet in de oprichting van (detentie)centra. Door de 'administratieve detentie' wordt niet alleen de vrijheid van circulatie van de asielzoekers beperkt, maar ook worden beperkingen op de persoonlijke vrijheid veralgemeend tot bijna iedereen die het land binnenkomt. Verder worden op die manier belemmeringen opgelegd aan de organisaties die vechten voor de rechten van asielzoekers en hun mensenrechten. De organisaties krijgen immers niet zomaar toegang tot deze centra.[430] Zoals reeds is gebleken zijn de detentiecentra ook niet altijd vrij van (racistische) gewelddaden.

5.3.9 Relevante bepalingen in het Strafwetboek

Het Italiaanse Strafwetboek bevat enige bepalingen die kunnen worden gehanteerd in de strijd tegen manifestaties van raciale intolerantie, al verwijzen ze niet uitdrukkelijk naar rassendiscriminatie. Het gaat om de zogenaamde 'reati di opinione'(opiniemisdrijven), bijvoorbeeld de artikelen 594-595 i.v.m. beledigingen en laster. Het Hof van Cassatie heeft zich in het verleden uitgesproken over een zaak van raciale intolerantie bij middel van laster in de pers. Het ging over de publicatie van een brief in een tijdschrift waarin agressieve voorstellen werden geformuleerd ten aanzien van de joodse gemeenschap. Het Hof heeft hierbij geoordeeld dat het misdrijf van laster ook kon worden toegepast ter bescherming van een gemeenschap. Het Hof bevestigde bovendien dat de belediging niet noodzakelijk door alle leden van de groep dient te worden waargenomen, maar dat het ook gericht kan zijn op één enkel lid van het joodse ras.[431] Andere voorbeelden zijn de artikelen 406-407 i.v.m. misdrijven tegen godsdiensten erkend door de Staat en de artikelen 414-415 die het 'aanzetten tot het begaan van een misdrijf en het overtreden van de wet' bestraffen (onderdeel van titel 5 van het Italiaanse Strafwetboek: 'misdrijven tegen de openbare orde/dei delitti contro l'ordine pubblico'). Deze misdrijven kunnen worden bestraft onafhankelijk van de motieven die eraan ten grondslag liggen, ook al is er sprake van een verzwarende omstandigheid omdat bovenstaande misdrijven werden gepleegd met de doelstelling van discriminatie of haat op grond van etniciteit, ras of religie (in de zin van artikel 3 van de wet van 1993).[432]

[430] X., *Analytical Report on Legislation*, CESTIM, 2004, 16-17, URL: www.cestim.it/argomenti/09razzismo/legislazione-it-04.pdf.
[431] Cass. pen., 16 gennaio 1986.
[432] E. FRONZA, "Osservazioni sull'attività di propaganda razzista", *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, n°2, 1998, URL: www.dhdi.free.fr/recherches/etudesdiverses/articles/razz.htm (geraadpleegd op 27 juni 2011).

5.3.10 Slotopmerking: de definitie van racisme en xenofobie?

De Italiaanse antiracismewetgeving voorziet, net als de Belgische, niet in een definitie van racisme en xenofobie. De wet Reale van 1975 nam wel de definitie van 'rassendiscriminatie' over uit het ICERD. De wet Mancino bracht hierin geen verandering. De wet van 1998 betreffende de immigratie bevat verder een definitie voor 'discriminatie op grond van ras, etniciteit, nationaliteit of religie' die veel gelijkenissen vertoont met het ICERD. Tenslotte is er nog het decreet van 2003 houdende de omzetting van de Rasrichtlijn die voorziet in een definitie van 'directe' en 'indirecte discriminatie' op grond van ras of etnische afkomst.

In een uitspraak van het Hof van Cassatie van 1993 kwam de afwezigheid van de definitie van racisme ter sprake. Het Hof deelde mee dat de term racisme '*wijst op de doctrine die het bestaan van superieure en inferieure rassen naar voor schuift, waarbij de eersten bestemd zijn om de leiding te hebben en de laatsten bestemd zijn om te worden onderdrukt*'. Deze vaststelling vormt de basis voor de omzichtigheid die aan de dag moet worden gelegd met betrekking tot de gebruikte termen, en benadrukt de wetenschappelijk betekenis die de termen 'racisme' en 'rassendiscriminatie' met zich meedragen.[433]

Ook in Italië is men zich klaarblijkelijk bewust van het delicaat karakter dat de definitie van racisme met zich meebrengt.

De term xenofobie verwijst in Italië ook naar de haat, afkeer of vijandigheid ten aanzien van vreemdelingen';[434].

5.4 Italiaanse rechtspraak en racisme: recente ontwikkelingen?

Op theoretisch vlak voorziet de Italiaanse wetgeving op basis van verschillende bepalingen in een bescherming tegen racisme. De vraag stelt zich naar de toepassing van deze bepalingen in de praktijk en meer bepaald in de rechtspraak. Om deze te beantwoorden dienen we eerst een opmerking te maken in verband met de gegevensverzameling in Italië.

Het FRA heeft opgemerkt dat er in Italië weinig informatie is over de aard en draagwijdte van racistisch geweld. De monitoring van discriminatoire en racistische praktijken staat op een laag pitje, wat te wijten zou zijn aan een gebrek aan subsidies voor deze projecten. Over racistisch geweld zijn geen officiële gegevens beschikbaar en zijn de niet-officiële gegevens beperkt, waardoor het RAXEN-netwerk van het FRA zich voor de verzameling van gegevens over Italië moest baseren op

[433] E. FRONZA, "Osservazioni sull'attività di propaganda razzista", *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, n°2, 1998, URL: www.dhdi.free.fr/recherches/etudesdiverses/articles/razz.htm (geraadpleegd op 27 juni 2011).
[434] http://dizionari.corriere.it/dizionario_italiano/X/xenofobia.shtml

krantenartikels. Alhoewel bij wet werd voorzien in de oprichting van regionale centra voor 'observatie, monitoring en informatie' inzake discriminatie en racisme, is dit tot op vandaag nog niet gebeurd, waardoor deze taak in handen is van NGO's en particuliere onderzoeksinstellingen.[435]

Het FRA, hoewel beperkt in zijn vaststellingen door bovenstaande, stelt in Italië een aanzienlijke frequentie van racistisch geweld vast komende van extreemrechtse organisaties. De Italiaanse regering spant zich niet voldoende in om over de activiteiten van extreemrechts te rapporteren. De belangrijke positie die de Lega Nord, zelf gelieerd met racistische activiteiten en propaganda, blijft behouden in de lokale en nationale politiek zou een verklaring kunnen zijn voor het gebrek aan controle op en monitoring van racisme.[436]

Op politiek vlak bestaan er dus belangrijke tekortkomingen in het racismebeleid. De vraag is nu, of de bestaande wetgeving in de rechtspraak wordt toegepast of dat ze dode letter blijft.

- Een belangrijk voorbeeld van de toepassing van de antiracismewetgeving betrof een zaak van 2004 waarbij 6 lokale leden van de Lega Nord werden veroordeeld, die terecht stonden omwille van een haatcampagne tegen 'zigeuners', waarbij handtekeningen werden verzameld om de 'zigeuners weg te sturen'. De campagne was gericht op de definitieve verwijdering van zigeuners van het grondgebeid van Verona, zelfs van diegene die waren ingeschreven in het bevolkingsregister, louter omwille van hun etnische oorsprong. De aangeklaagde personen werden veroordeeld op basis van de Wet Mancino van 1993, voor het misdrijf van 'propaganda van ideeën gebaseerd op rassuperioriteit of haat ten opzichte van een ras of een etnie'. Het werd hen verboden om nog deel te nemen aan activiteiten van verkiezingspropaganda voor een periode van drie jaar (één van de accessoire sancties van artikel 1*bis*).[437] Deze uitspraak werd in 2009 door het Hof van Cassatie bevestigd.[438]

- Een andere bekende zaak is deze tegen het Associazione Culturale Veneto Fronte Skinheads, een neonazistische organisatie, die banden heeft met de neofascistische partij Movimento Sociale Fiamma Tricolore. De zaak kende een lange geschiedenis; de originele beschuldiging was gebaseerd op de wet van 1975 en gericht tegen '*een vereniging die naast het verspreiden van publicaties met racistische, xenofobe en negationistische inhoud, ook enkele episodes van geweld heeft gekend, en zijn activiteiten wijdt aan de verheerlijking van racistische ideeën en methoden eigen aan de ontbonden fascistische partij*'. De rechtbank van Vicenza oordeelde negatief over het standpunt van de verdediging, die wees op het grondwettelijk recht op een vrije meningsuiting, '*aangezien dit recht ook andere belangen die grondwettelijk worden beschermd kan schaden*' er *in casu* sprake was van een '*aanhoudend aanzetten*

[435] X., *Racist violence in 15 EU Member States. A comparative Overview of Findings from the RAXEN NFP Reports 2001-2004*, EUMC, 2005, 108, http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/CS-RV-main.pdf .
[436] X., *Racist violence in 15 EU Member States. A comparative Overview of Findings from the RAXEN NFP Reports 2001-2004*, EUMC, 2005, 112, http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/CS-RV-main.pdf .
[437] Trib. Verona, 2 dicembre 2004, via www.cestim.it.
[438] Cass.pen., 10 luglio 2009, n. 2129, www.cestim.it/09razzismo.htm#giurisprudenza .

tot geweld'. De rechter in eerste aanleg verklaarde bovendien de bepalingen uit de Wet Mancino van 1993 -die ondertussen van kracht was- van toepassing, met als argument dat er sprake was van een voortdurend misdrijf waarvan de voltooiing pas plaatsvond op het ogenblik van de uitspraak.[439] In beroep werd deze uitspraak vernietigd door het hof van beroep van Venetië.[440] De uitspraak van het Venetiaans hof werd dan weer vernietigd door het Hof van Cassatie in het arrest van 26 september 1997.[441] Het discussiepunt was telkens of de nieuwe wet van 1993, met zijn ruime bepalingen, van toepassing was of niet. De nieuwe wet voorzag niet alleen in het verbod op bepaalde 'verenigingen', maar ook op bepaalde 'groepen' en 'bewegingen'. Het Hof van Cassatie zag hier echter geen bezwaar in en oordeelde dat de rechtbank van Vicenza in eerste aanleg de 'objectieve coördinaten' van de aanklacht niet had gewijzigd door de uitgebreide bepalingen van artikel 1993 toe te passen.[442]Hiermee was het verhaal echter nog niet aan zijn einde. Het proces zou nog elf jaar aanslepen tot het hof van beroep van Venetië de betwiste vereniging (associazione) uiteindelijk vrijsprak in 2008.[443] Naast de toepassing van de wet van Mancino zijn er nog verschillende twistpunten gerezen tijdens het proces, bijvoorbeeld i.v.m. de territoriale bevoegdheid van de rechtbank, wat naar alle waarschijnlijkheid de veroordeling van deze openlijk racistische en negationistische groepering onmogelijk heeft gemaakt.

Buiten deze twee spraakmakende zaken was het niet gemakkelijk voor Italië praktijkgevallen te vinden. Naast de website van het Hof van Cassatie (www.giurcost.org) zijn er geen officiële databanken waarop uitspraken inzake racisme kunnen worden teruggevonden. Het UNAR -in tegenstelling tot het Belgische Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding- is niet actief in de systematische verzameling van relevante rechtspraak. Daarom hebben we ons moeten beroepen op informatie verkregen door 'The European Network of Racism (ENAR)', het Europees netwerk van NGO's dat ondermeer informatie verschaft over de antiracisme en -discriminatiewetgeving binnen de EU. Het ENAR stelt vast dat slachtoffers van discriminatie in Italië vaak niet geïnformeerd zijn over de mogelijkheden waarin de wet voorziet en dat ze moeilijkheden bij de toegang tot het rechtssysteem. Het CERD (Committee on the Elimination of Racial Discimination)[444] heeft de Italiaanse regering eraan herinnerd dat het lage aantal van klachten, rechtszaken en veroordelingen voor daden van rassendiscriminatie niet noodzakelijk wijst op een laag niveau van racisme zoals de Italiaanse regering aanvoert, maar dat het ook zou kunnen voortvloeien uit een gebrek aan informatie en onwetendheid langs de kant van de slachtoffers, en uit de moeilijke

[439] Trib. Vicenza 19 giugno 1995, n.115, onuitg.
[440] Corte App. Venezia Sez. III, 11 ottobre 1996, onuitg.
[441] Cass. Sez. I, 26 settembre 1997, n.1204, onuitg.
[442] E. M. AMBROSETTI, "Beni giuridici tutelati e struttura delle fattispecie: aspetti problematici nella normativa contro la discriminazione razziale", *L'Indice penale* 2006, fasc. 3, 1029-1032.
[443] Zie de aankondiging op de site van de vereniging zelf: www.venetofronteskinheads.org/comunicato49.html .
[444] Het CERD is het (VN-)orgaan van onafhankelijke experten belast met de monitoring over de implementatie van het ICERD. Alle verdragsstaten zijn verplicht om regelmatig te rapporteren hierover. Het Comité onderzoekt deze rapporten en uit zijn zorgen en aanbevelingen in de vorm van 'concluding observations' (zie website www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/).

toegang tot het rechtssysteem.[445] Voorbeelden, aangehaald door het ENAR in haar Shadow Report van 2008, zijn[446]:

- De zaak waarbij in 2008 door de politiediensten van de provincie Lodi persoonlijke voorzorgsmaatregelen, waaronder huisarrest, werden genomen tegen 11 jonge mannen, en 14 vertegenwoordigers en sympathisanten van extreemrechts werden vervolgd. De verdachten werden verantwoordelijk gesteld voor misdrijven met een racistische grondslag en daden van politieke en raciale intolerantie. De misdrijven waarvan sprake waren 'aangestoken brand', beschadiging en letsels toegebracht onder de verzwaring van de finaliteit van discriminatie op grond van ras, etniciteit en religie, op grond van de wet Mancino.[447]

- In datzelfde jaar werd door het Openbaar Ministerie van Venetië een zaak geopend tegen de vice-burgemeester van Treviso, Giancarlo GENTILINI, omwille van uitspraken tegen het islamitische volk, gedaan op een feest van de Lega Nord te Venetië. De aanklacht luidde: het aanzetten tot rassenhaat. Vanop het podium had GENTILINI geroepen '*tegen diegenen die moskeeën en islamitische centra willen openen*' en '*tegen de phone centra, wiens vaste klanten 's nachts eten en vervolgens tegen muren 'pissen', dat ze maar pissen in hun moskeeën*'. GENTILINI verklaarde vervolgens dat hij niet wou dat '*zwarte, bruine en grijze mensen onze kinderen onderwijzen*'.[448]

5.5 Italië en het Kaderbesluit racisme en vreemdelingenhaat

5.5.1 In welke mate voldoet de Italiaanse wetgeving al aan de verplichtingen opgelegd door het Kaderbesluit? Artikelsgewijze bespreking[449].

De wet Mancino vormt de kern van de antiracismewetgeving. Hierin staan de belangrijkste bepalingen in het kader van de strijd tegen racisme. Ook in verband met een vergelijking met het Kaderbesluit, is de wet het toonaangevende instrument. Over het Kaderbesluit van 2008 is nog niet veel gepubliceerd. De Italiaanse auteur MANCUSO heeft wel een interessante analyse doorgevoerd van dit Europees instrument, met zijsprongen naar de Italiaanse wetgeving.[450] Wij zullen ons voor het vraagstuk van de conformiteit van de Italiaanse wetgeving met het Kaderbesluit baseren op het voorgaande.

[445] X., *Consideration of reports submitted by state parties under article 9 of the concention. Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination-ITALY*, CERD maart 2008, 7, URL: www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/docs/co/CERD-C-ITA-CO-15.pdf (geraadpleegd op 28 juni 2011).
[446] X, *ENAR Shadow report 2008. Racism in Italy*, ENAR, 2008, 56, http://cms.horus.be/files/99935/MediaArchive/national/Italy%20-20%SR%202008.pdf (via www.cestim.it.).
[447] X., "11 misuri cautelari contro gruppi ultra destra", *Apcom* 14 oktober 2008, URL: www.diariodelweb.it/Articolo/Italia/?d=20081014&id=49930 (geraadpleegd op 22 mei 2009).
[448] X., "Dal palco istigazione al razzismo. Indigato il legista Gentilini", *La Reppublica* 2 november 2008, URL: www.repubblica.it/2007/11/sezioni/cronaca/sindaci-cittadella/gentilini-indagato/gentilini-indagato.html .
[449] Zie ook Bijlage 2 voor de overzichtstabel conformiteit van de Belgische en Italiaanse wetgeving met het Kaderbesluit.
[450] C. MANCUSO, "La decisione quadro 2008/913/GAI", *supra* noot 150, 645-655.

a) Voorafgaande opmerking: de vrijheid van meningsuiting

MANCUSO legt de nadruk op het moeilijke proces bij het tot stand komen van een uniform standpunt van de Europese staten betreffende de bescherming van de vrijheid van meningsuiting. De kwestie is boven al uitgebreid aan bod gekomen. We dienen de vraag nog te stellen hoe Italië hier tegenover staat.

Artikel 21 van de Italiaanse Grondwet voorziet in het recht op vrije meningsuiting. De bestraffing van racistische uitingen heeft ook in Italië aanleiding gegeven tot vragen in verband met de vrijheid van meningsuiting, ja zelfs tot wetgevend ingrijpen waarbij bepaalde verwezenlijkingen ongedaan werden gemaakt. Ook het Italiaanse Hof van Cassatie heeft zich over dit vraagstuk uitgesproken. In een arrest van 2001 verklaarde het Hof dat '*het recht op vrije meningsuiting, zoals beschermd door artikel 21 van de Grondwet, geen gedragingen rechtvaardigt, inclusief degene waardoor persoonlijke overtuigingen tot uiting worden gebracht, waardoor andere principes met grondwettelijk belang worden geschaad*' en dat '*daarom, gezien de normen ter bestrijding van rassendiscriminatie, naast de verplichtingen die voortvloeien uit internationale conventies, het principe van gelijke behandeling uit artikel 3 van de Grondwet ten uitvoer brengen, de beperkingen die de normen opleggen aan de vrije meningsuiting ruim gerechtvaardigd lijken'*.[451]

Hieruit vloeit voort dat ook in Italië het recht op vrije meningsuiting niet wordt aanzien als een absoluut recht en dat beperkingen kunnen gerechtvaardigd worden, waardoor het zich in de lijn plaatst van de rechtspraak van het EHRM.

De Italiaanse wetgeving voorziet, in tegenstelling tot de Belgische, niet uitdrukkelijk in een opzetvereiste voor de bestraffing van racistische gedragingen. In de Italiaanse rechtspraak werd benadrukt dat de wettelijke bepalingen van de wet Scelba en de wet Mancino niet de loutere formulering van iemands mening of denkbeeld onderdrukken, maar enkel 'de manifestaties van raciale intolerantie en betuigingen van racistische ideologieën in strijd met de principes van gelijkheid en democratie, die duidelijke schendingen inhouden van het verbod voorzien in de wet Mancino'. Van een werkelijke vereiste van een bijzonder opzet is echter nog altijd geen sprake. Sommigen spreken

[451] Cass. Sez. I, 28 febbraio 2001, n. 341 (Italiaanse tekst: "*il diritto alla libera manifestazione del pensiero, tutelato dall'art. 21 cost., non giustifica comportamenti che, pur esternando convinzioni personali, ledano altri principi di rilevanza costituzionale. Pertanto, visto che, oltre agli obblighi contenuti in convenzioni internazionali, le norme per la repressione delle forme di discriminazione razziale attuano il principio di uguaglianza sancito dall'art. 3 cost., le limitazioni da esse imposte alla libera manifestazione del pensiero appaiono ampiamente giustificate*").

dan ook van heuse 'opiniedelicten' die het recht op vrije meningsuiting aantasten. Dit zorgt nog altijd voor betwisting in de recente rechtsleer.[452]

b) De beschermde criteria

De wet Mancino bestraft discriminatie op grond van ras, etniciteit, nationaliteit en religie. Hiermee wordt min of meer voldaan aan de criteria beschermd door het Kaderbesluit (m.n. ras, huidskleur, godsdienst, afstamming, dan wel nationale of etnische afkomst), al stemmen de gebruikte termen niet volledig overeen. Sinds 1993 heeft de Italiaanse wetgever de criteria nationaliteit en religie op gelijke voet geplaatst met ras en etniciteit, in tegenstelling tot de Belgische wetgever die in verschillende instrumenten voorziet. Op dit vlak gaat de Italiaanse wet zelfs verder dan het Kaderbesluit aangezien de bescherming niet onderhevig is aan de beperking uit artikel 1, lid 3 van het Kaderbesluit.

c) De misdrijven

Het publiekelijk aanzetten tot geweld of haat jegens een groep personen, of een lid van die groep, die op basis van ras, huidskleur, godsdienst, afstamming, dan wel nationale of etnische afkomst wordt gedefinieerd (artikel 1, lid 1, a)).

In tegenstelling tot België, voorziet de Italiaanse wetgeving niet in een 'openbaar aspect'. De wet Mancino spreekt van de 'verspreiding van ideeën' en het 'aanzetten tot' zonder meer.

MANCUSO ziet de vereiste van publiciteit uit het Kaderbesluit als een vooruitgang ten opzichte van het Italiaanse recht. Zo'n parameter zou volgens haar moeten worden ingevoegd om een objectieve conditie te verkrijgen voor de strafbaarheid van bepaalde gedragingen. Het publieke element zou immers juist de krenkende of aanvallende betekenis geven aan het aanzetten tot rassenhaat en racistisch geweld. Men zou echter ook kunnen zeggen dat het Kaderbesluit de Italiaanse wet dwingt om een stap achteruit te doen. Het Europese instrument verschaft immers een grotere democratische waarborg door het element 'publiciteit' op te leggen. Wil Italië conform zijn met het Kaderbesluit zal het de strijd tegen racisme een klein beetje moeten terugschroeven ten voordele van de democratie, inclusief de vrijheid van meningsuiting.[453]

De overeenstemmend bepalingen van de wet Mancino spreken van '*het aanzetten tot het plegen van handelingen die discriminatoir zijn op grond van motieven van ras, etniciteit, nationaliteit of religie*' en '*het aanzetten tot het plegen van, of zelf overgaan tot het plegen van, geweld of provocatie tot geweld op grond van motieven van ras, etniciteit, nationaliteit of religie*'. (artikel 1, a) en b)). Er wordt niet uitdrukkelijk gesproken van handelingen 'jegens een groep personen, of een lid van die groep'. Bijgevolg dient de rechtspraak uit te wijzen of de bepalingen ten aanzien van beide categorieën van

[452] E. FRONZA, "Osservazioni sull'attività di propaganda razzista", *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, n°2, 1998, URL: www.dhdi.free.fr/recherches/etudesdiverses/articles/razz.htm
[453] C. MANCUSO, "La decisione quadro 2008/913/GAI", *supra* noot 150, 647 en 653.

personen gelden. Om verwarring te vermijden zou deze vermelding beter worden toegevoegd aan de bepaling in kwestie.

Het begaan van een onder a) bedoelde gedraging door het publiekelijk verspreiden of uitdelen van geschriften, afbeeldingen of ander materiaal (artikel 1, lid 1, b))

De aparte strafbaarstelling van de 'verspreiding' geeft aan dat het aanzetten ook kan gebeuren door middel van de pers of andere media. MANCUSO merkt op dat de aanwezigheid van meerdere personen (openbaarheid) en het middel van de pers ideaal zijn voor het instellen van een '*emotionele atmosfeer, waarin de gedragingen en bereidwilligheid tot actie van individuen correspondentie en wederkerige voeding vinden, zodanig dat de basis wordt gelegd voor min of meer onmiddellijke criminele ontwikkelingen*'.[454] Het zijn juist deze uitingen en gedragingen die het Kaderbesluit wil bestrijden.

De Italiaanse antiracismewetgeving legt de verspreiding '*op welke manier ook van ideeën gegrond op rassuperioriteit of rassenhaat*', aan banden (artikel 3 van de wet van 1975, overgenomen door de wet van 1993). Deze bepaling stemt overeen met artikel 21 van de Belgische Antiracismewet. De verspreiding kan gebeuren 'op welke manier ook'. Dit impliceert niet alleen verbale uitingen, maar ook geschreven teksten.

De Italiaanse wetgeving verschilt bijgevolg van het Kaderbesluit, in die mate dat het op autonome manier de 'verspreiding' bestraft, terwijl voor het Kaderbesluit de verspreiding slechts strafrechtelijk van belang is wanneer het een middel vormt om een daad van 'aanzetten tot' te realiseren. Op dit vlak verleent het Kaderbesluit dus meer garanties ten aanzien van de vrijheid van meningsuiting. Recente rechtsleer definieert het misdrijf van racistische propaganda als een 'opiniedelict van zuivere staat' (in het Italiaans: 'opinione allo stato puro') en pleit voor de afschaffing ervan. Deze strekking van de rechtsleer wijst ook op de meer 'democratische' misdrijven van laster en beledigingen, eventueel onder de verzwaring van de racistische motivatie.[455]

Het publiekelijk vergoelijken, ontkennen of verregaand bagatelliseren van genocide, misdaden tegen de menselijkheid en oorlogsmisdaden in de zin van de artikelen 6, 7 en 8 van het Statuut van het Internationaal Strafhof, gericht tegen een groep personen, of een lid van die groep, die op basis van ras, huidskleur, godsdienst, afstamming dan wel nationale of etnische afkomst wordt gedefinieerd, indien de gedraging van dien aard is dat zij het geweld of de haat tegen een dergelijke groep of een lid van een dergelijke groep dreigt aan te wakkeren (artikel 1, lid 1, c)).

Het publiekelijk vergoelijken, ontkennen of verregaand bagatelliseren van de in artikel 6 van het Handvest van het Internationale Militaire Tribunaal, gehecht aan het verdrag van Londen van 8 augustus 1945 omschreven misdrijven, gericht tegen een groep personen, of een lid van die groep, die op basis van ras, huidskleur, godsdienst, afstamming dan wel nationale of etnische afkomst wordt gedefinieerd, indien de gedraging van dien aard is dat zij het geweld of de haat tegen een dergelijke groep of een lid van een dergelijke groep dreigt aan te wakkeren (artikel 1, lid 1, d)).

Wat het misdrijf genocide betreft kan voor Italië worden gewezen op de wet van 1967 betreffende preventie en repressie van het misdrijf genocide, waardoor het publiekelijk aanzetten en verheerlijken van genocide wordt bestraft. MANCUSO wijst ook op de figuur van de verheerlijking van het misdrijf ('apologia di delitto'), door de rechtspraak geïnterpreteerd als een onrechtstreeks aanzetten tot het plegen van een misdrijf; artikel 414 Sw bestraft het aanzetten tot het plegen van een misdrijf. De strafbare verheerlijking mag echter niet gelijk staan aan een 'zuivere manifestatie van het denken'. Ingevolge de visie van het Italiaanse Grondwettelijke Hof mag enkel de vorm van verheerlijking die '*in concreto* geschikt is om het plegen van misdrijven te provoceren' worden bestraft. Met dit standpunt plaatst het Grondwettelijk Hof zich in de lijn met wat het Kaderbesluit wil bereiken, m.n. enkel het 'vergoelijken, ontkennen of verregaand bagatelliseren' bestraffen waarmee geweld of haat dreigt te worden aangewakkerd.[456]

Italië beschikt niet over wetgevende bepalingen ter bestraffing van negationisme. In de periode 2006-2007 is deze lacune het onderwerp geworden van een publiek debat, maar dit heeft nog niet effectief geleid tot een wetgevend instrument.

De Italiaanse wetgeving dient, naar ons inziens, nog te worden aangepast om in overeenstemming te komen met hetgeen het Kaderbesluit wil bereiken, zodat niet alleen de praktijk maar ook de bewoordingen van de wet geschikt zijn om de gedragingen uit artikel 1, lid 1, c) en d) te bestraffen.

Medeplichtigheid en aanzetting (artikel 2)

De definitieve tekst van het Kaderbesluit voorziet niet in de bestraffing van de deelname aan een racistische of xenofobe groepering. In Italië bestaat een verbod op '*elke organisatie, vereniging, beweging of groep die als één van zijn doelstellingen het aanzetten tot discriminatie of geweld op grond van motieven van ras, etniciteit of religie heeft*' (artikel 3 van de wet van 1975, overgenomen en uitgebreid door de wet Mancino). Zowel de medewerkers, als de leiders of promotoren van deze organisaties kunnen worden bestraft. Op dit vlak gaat de Italiaanse wetgeving dus verder dan het Kaderbesluit. Ingevolge de Legge Scelba van 1952 is het ook verboden een fascistische partij op te richten.

[454] C. MANCUSO, "La decisione quadro 2008/913/GAI", *supra* noot 150, 647.
[455] C. MANCUSO, "La decisione quadro 2008/913/GAI", *supra* noot 150, 648 (zie ook voetnoot nr. 15).
[456] C. MANCUSO, "La decisione quadro 2008/913/GAI", *supra* noot 150, 648.

Boven werd gewezen op het feit dat de rechtsfiguur uit artikel 2 van het Kaderbesluit (het 'aanzetten tot het aanzetten') problemen kan opwerpen van materiële strafbaarheid, omdat niet in alle lidstaten de nodige fundamenten hiervoor werden gelegd. Artikel 115 van het Italiaanse Strafwetboek voorziet in de mogelijkheid tot het toepassen van veiligheidsmaatregelen ten aanzien van de 'aanzetters' van misdrijven. Een oplossing voor eventuele problemen van materiële strafbaarheid kan worden gevonden in de Italiaanse vertaling van de tekst van het Kaderbesluit. Deze spreekt immers van 'sanzioni penali' (strafsancties) voor het geval van aanzetting tot en medeplichtigheid.[457] De veiligheidsmaatregelen uit artikel 115 Strafwetboek zouden kunnen worden begrepen onder deze meer algemene term, waardoor de Italiaanse wetgeving conform zou zijn aan het Kaderbesluit.[458] Het is niet zeker of deze interpretatie zal worden gevolgd.

Racistische en xenofobe motieven/hate crimes (artikel 4)

De lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat racistische en xenofobe motieven voor andere dan in de artikelen 1 en 2 bedoelde delicten als een verzwarende omstandigheid worden beschouwd, dan wel dat die motieven door de rechter in aanmerking kunnen worden genomen bij de bepaling van de strafmaat.

De wet Mancino van 1993 voerde verzwarende omstandigheden in voor het geval een misdrijf wordt gepleegd met een finaliteit van discriminatie of haat op basis van etniciteit, nationaliteit, ras of religie of met het doel een organisatie, vereniging, beweging of groep te ondersteunen waarvoor een verbod is voorzien ingevolge de wet (artikel 3). De mogelijkheid tot strafverzwaring werd voorzien voor misdrijven strafbaar met een sanctie verschillend van de levenslange opsluiting ('ergastolo'). Op dit vlak is de Italiaanse wetgeving dus conform aan het Kaderbesluit.

Instellen van onderzoek of vervolging (artikel 8)

Elke lidstaat neemt de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat het instellen van onderzoek naar of vervolging wegens de in de artikelen 1 en 2 bedoelde gedragingen, ten minste in de ernstigste gevallen, indien de gedraging op zijn grondgebied is begaan, niet afhankelijk is van aangifte of beschuldiging door het slachtoffer van de gedraging.

Ingevolge artikel 6 (Disposizioni processuali/processuele bepalingen) van de wet Mancino wordt '*in het geval van de verzwarende omstandigheden van artikel 3 in elke zaak ambtshalve ('d'ufficio') opgetreden'*.

[457] De letterlijke vertaling van de Italiaanse tekst van artikel 3 (i.v.m. de sanctionering) luidt: '*Elke lidstaat neemt de nodige maatregelen om er voor te zorgen dat de in artikelen 1 en 2 bedoelde gedragingen kunnen worden bestraft met doeltreffende, evenredige en afschrikkende strafrechtelijke sancties* ('sanzioni penali')' (zie http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32008F0913:IT:NOT)
[458] C. MANCUSO, "La decisione quadro 2008/913/GAI", *supra* noot 150, 652.

Via de website van UNAR kan een slachtoffer van discriminatie of racisme, een klacht indienen. UNAR is krachtens het decreet van 2003 houdende de omzetting van de Rasrichtlijn immers bevoegd om assistentie te verlenen aan personen die van oordeel zijn dat ze geschonden zijn door discriminatoire gedragingen, en dit in jurisdictionele zowel als administratieve procedures.[459] Zo wordt voldaan aan artikel 8 van het Kaderbesluit en de bescherming van slachtoffers tegen eventuele represailles.

Hierbij dienen we te wijzen op het feit dat UNAR nog steeds ressorteert onder het Departement van Gelijke Rechten en Kansen van het 'Presidenza del Consiglio dei Ministri (lett.:het Presidentschap van de Raad van Ministers)'. Organisaties zoals ENAR pleiten voor de werkelijke onafhankelijkheid van deze organisatie op nationaal niveau.[460]

d) Sancties

Elke lidstaat neemt de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de in de artikelen 1 en 2 bedoelde gedragingen kunnen worden bestraft met doeltreffende, evenredige en afschrikkende strafrechtelijke sancties (artikel 3, lid 1).

Elke lidstaat neemt de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de in artikel 1 bedoelde gedragingen strafbaar worden gesteld met een maximum van ten minste één tot drie jaar gevangenisstraf (artikel 3, lid 2).

Wij wezen reeds op het gebrek aan precisering van artikel 3 i.v.m. de sanctionering. Ook haalden wij aan dat alternatieve sancties misschien geschikter zouden zijn om racistische gedragingen te onderdrukken, dan een gevangenisstraf.

De strenge bestraffing van de wet Mancino (één tot 4 jaar gevangenisstraf) werd in 2006 bij wet verzwakt waardoor voortaan een gevangenisstraf is voorzien tot één jaar en zes maanden of een boete tot 6.000 euro voor de 'verspreiding' en voor het 'aanzetten tot'. Voor wie aanzet tot het plegen van, of zelf overgaat tot het plegen van, geweld of provocatie tot geweld op grond van motieven van ras, etniciteit, nationaliteit of religie, is een gevangenisstraf voorzien van 6 maand tot 4 jaar. Aangezien het Kaderbesluit bepaalt dat er moet worden voorzien in een '*maximum van ten minste één tot 3 jaar*' vormt het feit dat de Italiaanse wetgeving voor bepaalde handelingen een maximum van vier jaar voorziet geen probleem.

[459] Decreto legislativo n° 215 del 9 luglio 2003 recante attuazione della direttiva 2000/43/CE per la parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica, *G.U.* n°186 del 12 agosto 2003 (artikel 7, lid 2, a)).
[460] X, *ENAR Shadow report 2008. Racism in Italy*, ENAR, 2008, 56 .

De wet Mancino voerde accessoire sancties in (*supra*) [461] In de veronderstelling dat alternatieve sancties meer doeltreffend zijn om daders van racistische misdrijven aan te pakken, is de Italiaanse wetgeving misschien nog efficiënter dan het Kaderbesluit.

5.5.2 De implicaties van het Kaderbesluit: welke stappen moet Italië ondernemen om te voldoen aan de verplichtingen die door het Kaderbesluit worden opgelegd?

De Italiaanse wetgeving voldoet in grote mate aan de bepalingen van het Kaderbesluit, en gaat op sommige vlakken zelf verder dan vereist, ondermeer op vlak van de beschermde criteria, m.n. het criterium godsdienst.

Toch moet het op sommige punten nog worden aangepast, om volledig in overeenstemming te zijn. Dit komt in grote lijnen op het volgende neer:

- Het element 'publiciteit' zou moeten worden ingevoegd voor wat betreft de strafbare delicten (artikel 1, lid 1 van het Kaderbesluit);

- Wettelijke verduidelijking zou moeten worden doorgevoerd omtrent de strafbaarheid van het 'aanzetten tot' door middel van de 'verspreiding' van geschriften etc. (artikel 1, lid 1, b) van het Kaderbesluit). De Italiaanse wetgeving voorziet enkel in een aparte strafbaarstelling van de verspreiding van ideeën gegrond op rassuperioriteit of rassenhaat.

- De bepalingen uit artikel 1, lid1, c) en d). moeten worden overgenomen in de Italiaanse wetgeving.

Dit komt erop neer dat de in de Italiaanse wetgeving een aantal aanpassingen moeten worden doorgevoerd met betrekking tot de strafbare delicten. Dit wordt natuurlijk sterk aangeraden, aangezien deze delicten de fundamenten vormen van het Kaderbesluit.

Verder, bijvoorbeeld m.b.t. de processuele aspecten, is de Italiaanse wetgeving min of meer conform en zijn geen wijzigingen nodig.

5.5.3 Omzetting van het Kaderbesluit in nationaal recht

Net zoals voor België, diende het Kaderbesluit vóór 28 november 2010 te worden omgezet in Italiaans recht. Ook Italië heeft geen initiatief genomen om het bestaande wetgevend kader te wijzigen naar aanleiding van het nieuwe Kaderbesluit.

Dezelfde opmerkingen i.v.m. het toezicht op de uitvoering gelden hier.

[461] Artikel 1, lid 1bis van de wet Mancino.

5.6 Conclusie

Ons besluit is (theoretisch) niet zo verschillend van dat voor België: beide wetgevingen zijn in grote mate conform aan het Kaderbesluit, hetgeen de afwezigheid van een nieuw wetgevend initiatief kan verantwoorden. Net zoals voor België wordt de grootste tekortkoming waargenomen op vlak van de gedragingen uit artikel 1,lid 1, c) en d) (het 'vergoelijken, ontkennen of verregaand bagatelliseren van genocide, misdaden tegen de menselijkheid en oorlogsmisdaden'). Dit kan misschien worden verklaard door het delicate karakter van onderwerpen zoals de bestraffing van genocide (wanneer is er sprake van genocide?) en negationisme (historische waarheid versus de vrijheid van onderzoek en debat[462]).

De facto kunnen er in Italië echter diepere tekortkomingen worden waargenomen. Veel ervan zijn te wijten aan de politieke sfeer in het land. Zo is het weinig waarschijnlijk dat een rechtse regering als deze van BERLUSCONI, die zelf niet terugdeinst voor gewaagde en racistisch getinte uitspraken, waarvan het racistische Lega Nord deel uitmaakt, het voortouw zal nemen in de Europese strijd tegen racisme. Eerder het tegendeel is waar, en is reeds gebleken uit het wetgevend initiatief van 2006 waarbij de gemaakte vooruitgang werd teruggeschroefd onder invloed van kritiek van de Lega. Ook het immigratiebeleid lijdt onder de regeringsdeelname van de Lega Nord, o.a. door de goedkeuring van discriminatoire wetsbepalingen.

De wetgeving kan dan nog zo veelbelovend zijn, zolang de houding van politici, burgers (en rechters) niet veranderd zal racisme in Italië hoogtij vieren.

[462] De vraag is m.n. of de wetgeving of rechtspraak wel gemachtigd is om historische waarheden te vestigen en op die manier de vrijheid van het publieke debat en onderzoek naar historische feiten, aan banden te leggen (deze vraag werd opgeworpen tijdens de les van *Diritto Pubblico Comparato*, Università di Parma, academiejaar 2009-2010, 23 november 2009).

6 Nabespreking

6.1 Algemeen: het Kaderbesluit

De belangrijkste vragen die zich tijdens het onderzoek van het Kaderbesluit hebben opgedrongen waren, om te beginnen: Wat gaf aanleiding tot het Kaderbesluit? Was het nodig? Waarom werd de materie Europees geregeld?

Het antwoord hierop werd reeds deels gegeven bij de bespreking van het Kaderbesluit (*supra* 3.2.). Ten eerste was het EUMC van oordeel dat een Europees instrument van dit kaliber aanleiding zou geven tot een betere bestrijding van twee fenomenen die volgens het Waarnemingscentrum brandend actueel zijn binnen de EU: het 'herrezen' antisemitisme en het voorheen onbenoemde fenomeen 'islamofobie'. Hiernaast bestaan nog andere drijfveren voor de invoering van het Kaderbesluit: de erkenning door de EU dat racisme en vreemdelingenhaat rechtstreekse schendingen zijn van de fundamentele waarden van de Unie; verschillen in de antiracismewetgeving binnen de EU, en het feit dat de voorganger van het Kaderbesluit (het Gemeenschappelijk Optreden van 1996) was achterhaald; verder het ontbreken van gemeenschappelijke definities voor essentiële begrippen en een gebrekkige gegevensverzameling in het merendeel van de lidstaten, en tenslotte ongelijkheid in de sanctionering tussen de lidstaten.

Al deze factoren zouden worden aangepakt door middel van de strafrechtelijke harmonisatie voorgeschreven in het Kaderbesluit. De dubbelde doelstelling van het kaderbesluit[463] beoogt door middel van een (minimale) harmonisatie de bestaande obstakels uit de weg te ruimen, zodat de EU-lidstaten elkaars beslissingen erkennen en een gezamenlijke aanpak van bepaalde vormen en uitingen van racisme mogelijk wordt. De harmonisatie is dus geen doel op zich, maar een middel tot internationale samenwerking in verband met een aantal ernstige delicten.

Het vooruitzicht van een strafrechtelijke harmonisatie verliep niet zonder problemen. Ten eerste bestaan er algemene bezwaren ten opzichte van een harmonisatie binnen het strafrecht. Het belangrijkste bezwaar bestaat uit de terughoudendheid vanwege de lidstaten om hun competentie inzake strafrecht over te dragen aan de Europese Unie. Ten tweede zijn er ook specifieke bezwaren gerezen tegen de strafbaarstelling van bepaalde racistische uitingen, hetgeen gevoelens van wantrouwen en voorbehoud heeft veroorzaakt omwille van de vermeende schending van de vrijheid van meningsuiting. Beide problemen worden nog eens versterkt door de unanimiteitsvereiste binnen de Raad, die volgt uit artikel 34, lid 2 EU. De bezwaren en twijfels in combinatie met de vereiste

[463] M.n. het invoeren van eenzelfde strafbaarstellingen en strafsancties in alle lidstaten en het realiseren van een doeltreffende en justitiële samenwerking tussen de lidstaten.

unanimiteit van de 27 lidstaten die in de Raad worden vertegenwoordigd, hebben geleid tot een moeilijk wetgevingsproces voor het Kaderbesluit.

De gevolgen hiervan zijn niet te onderschatten. Het materieel toepassingsgebied van het Kaderbesluit werd ingeperkt, hetgeen wil zeggen dat het lijstje van strafbare delicten werd ingekort, alsmede werden belangrijke afwijkingen toegestaan en werd de uiteindelijke tekst van het besluit ontdaan van enige cruciale definities. Deze toegevingen aan de lidstaten hebben er voor gezorgd dat de potentiële meerwaarde van het Kaderbesluit, op het vlak van strafrechtelijke harmonisatie, op geen enkel niveau tot uiting komt (*supra* 3.3.). We kunnen dus stellen dat de garanties, gegeven in antwoord op de bovenvermelde bezwaren, werden geleverd ten koste van de vooropgestelde harmonisatie. Anderzijds zou men kunnen aanvoeren dat de beperkingen en afwijkingen bevestigen dat het Kaderbesluit zich beperkt tot het bestrijden van '*bijzonder ernstige vormen van racisme*' en er geen volledige harmonisatie wordt nagestreefd. Wij denken dat de gedane schrappingen en beperkingen, in vergelijking met het voorstel van de Commissie, louter toegevingen zijn gedaan ten aanzien van de lidstaten om een blokkering van het goedkeuringsproces te vermijden. Op zich zijn toegevingen en compromissen op Europees niveau natuurlijk onvermijdelijk, gezien de veelheid van betrokken culturen. Wanneer deze de oorspronkelijke doelstelling van een initiatief gaan ondermijnen, dient men zich daarentegen vragen te stellen bij het nut ervan.

Het lijkt ons dat van het ambitieuze voorstel van de Commissie niet veel is overgebleven. BELL merkte op dat de strijd tegen racisme een sterke politieke weerstand kent.[464] Hij vergelijkt de uiteindelijke tekst van het kaderbesluit met een 'lowest common denominator' en betwijfelt of het aanleiding zou geven tot grote hervormingen in de bestaande wetgeving.[465] LEMMENS en VAN DROOGHENBROECK spreken op juridisch vlak van een 'coup dans l'eau', waarbij de lidstaten zich volledig hebben onthouden van enige medewerking.[466] MANCUSO legde verschillende pijnpunten bloot in verband met de implementatie van het Kaderbesluit op nationaal vlak.[467]

RENAULD is daarentegen van mening dat, ook als het nieuwe instrument een 'coup dans l'eau' zou zijn, men zich moet verheugen dat de onderdrukking van het aanzetten tot rassenhaat een bijkomende legitimatie en aanmoediging heeft gekregen.[468] De symboliek uitgaande van het instrument mag niet worden onderschat, maar ook niet overschat. Het lijkt ons vandaag niet aan de orde om een bijkomende symboliek te verlenen aan de strijd tegen racisme. In onze ogen is deze strijd al voldoende

[464] Waarbij de tegenstand van de Italiaanse regering, en meer specifiek de Lega Nord (*supra*) geen uniek geval is binnen de Europese Unie.
[465] M. BELL, *Racism and equality*, *supra* noot 2, 167.
[466] K. LEMMENS en S. VAN DROOGHENBROECK, "Les nouvelles initiatives législatives européennes", *supra* noot 107, 116-117.
[467] C. MANCUSO, "La decisione quadro 2008/913/GAI: due passi in avanti e uno indietro nella lotta europea contro il razzismo", *supra* noot 150, 645-655.
[468] B. RENAULD, "La decision-cadre 2008/913/JAI du Conseil de l'Union européenne", *supra* noot 31, 140.

gelegitimeerd door het Verdrag van Amsterdam, inclusief artikel 29 EU, en de daaropvolgende Europese documenten die racisme en vreemdelingenhaat meermaals uitdrukkelijk hebben erkend als thema's waartegen moet worden opgetreden. Desondanks blijft racistisch geweld een drukkend probleem binnen Europa. De toenemende migratie- en vluchtelingenstroom als gevolg van actuele internationale ontwikkelingen[469], samen met het wantrouwen van een aanzienlijk deel van de Europese bevolking tegenover 'vreemdelingen', draagt ertoe bij dat op het vlak van racisme niet direct beterschap in zicht is. Vandaag bestaat geen noodzaak voor bijkomende symbolische aanmoediging, maar juist voor een omzetting van woorden in concrete actie.

6.2 Specifieke thema's en kritische bemerkingen

6.2.1 De (afwezigheid van een) definitie van 'racisme'

In het deel over de definitie van 'racisme' (1.2.) is duidelijk geworden dat de definiëring een delicate kwestie is op alle wetgevende niveaus. Zowel op Europees als op nationaal niveau worden de kernbegrippen 'racisme' en 'vreemdelingenhaat' niet omschreven.

De negatieve bijklank van het concept 'ras', en daarmee ook 'racisme', valt te verstaan. Maar men moet het beest toch een naam geven? De bestaande barrières ten opzichte van de definiëring dienen te worden gesloopt. Het gebrek aan een welomschreven uniforme definitie leidt niet alleen tot moeilijkheden op het vlak van gegevensverzameling, maar belemmert ook een geschikt beleid. Om de strijd tegen racisme ten volle aan te gaan, moet men weten want men juist wil bestrijden. Een passend beleid vraagt een passende definitie. Dit geldt niet alleen voor de overkoepelende term 'racisme', maar ook voor andere verwante termen zoals 'racistisch geweld', 'antisemitisme', enzovoort. Hiernaast zijn vage bepalingen zoals 'openbare orde' en 'verregaand bagatelliseren', eigen aan het Kaderbesluit, niet veelbelovend. Zonder klare definities raakt men niet vooruit en is de kans groot dat na de inwerkingtreding van het Kaderbesluit de nationale wetgevingen even ver zullen uiteenlopen als voorheen.

Harmonisatie vraagt om uniforme definities en duidelijke bepalingen. Het ontbreken hiervan heeft grote gevolgen en ondergraaft de effectiviteit van het Kaderbesluit.

6.2.2 De bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat versus de bescherming van de vrijheid van meningsuiting

De botsing tussen de onderdrukking van racisme en de bescherming van de vrijheid van meningsuiting heeft aanzienlijke gevolgen gehad bij de goedkeuring van de uiteindelijke tekst van het Kaderbesluit.

[469] Denkt men maar aan het onrust en geweld, uitgebroken in verschillende landen van Noord-Afrika.

Een compromis op Europees vlak was moeilijk te bereiken omwille van deze tweestrijd. Dit is niet verwonderlijk aangezien de vrijheid van meningsuiting een grondrecht is met een lange geschiedenis en de democratische staten van Europa daar niet gemakkelijk afstand van kunnen doen, zelfs niet voor een nobel doel als de strijd tegen racisme. In België en Italië is de bescherming van de vrijheid van meningsuiting eveneens een teer punt. Desondanks kan men in beide landen rechtspraak terugvinden die het veelomstreden grondrecht aan de kant schuift voor de bestraffing van bepaalde racistische uitlatingen.[470] Ook internationaal gezien werden bepaalde grenzen getrokken aan de uitoefening van de vrijheid van meningsuiting.

Het is dus mogelijk om beperkingen op te leggen aan de vrije meningsuiting. Het Kaderbesluit lijkt ook van deze veronderstelling uit te gaan door in artikel 1 enkele publieke uitingen strafbaar te stellen. Die bepalingen moeten evenwel samen worden gelezen met artikel 7, lid 1 en 2, waarin wordt medegedeeld dat het niet de bedoeling is om de vrijheid van meningsuiting aan te tasten. Het is onduidelijk wat met deze bepaling wordt bedoeld.

Wij kunnen vaststellen dat het EHRM verder is durven gaan dan de Europese Unie. Dit is niet per se merkwaardig, aangezien het Europees Hof niet geremd is door de unanimiteitsvereiste van 27 lidstaten, wat voor de Raad wel het geval is. Betreurenswaardig is vooral dat het Kaderbesluit pretendeert een stap te durven zetten binnen de materie van *hate speech*[471], maar deze stap meteen ongedaan maakt door het verwarrende artikel 7. Men zou wel kunnen spreken van een symbolische eerste stap voor een toekomstige werkelijke 'breakthrough'.

6.2.3 Gegevensverzameling

De gegevensverzameling over racisme, en meer specifiek racistisch geweld, is problematisch in veel lidstaten. Er bestaat bovendien een grote variatie tussen de nationale praktijken, omwille van het ontbreken van gemeenschappelijke definities.

België beschikt wel over officiële gegevens, maar de kwaliteit van de gegevensverzameling is niet hoog genoeg om van een allesomvattend systeem te spreken. Italië beschikt niet over officiële gegevens, waardoor men voor informatie is aangewezen op NGO's. Zo valt er over elke lidstaat, op enige uitzonderingen na, iets aan te merken.

Het EUMC zag in het Kaderbesluit een mogelijkheid om een Europees kader te vormen voor de bestraffing van racistische en xenofobe misdrijven, en zo praktische verschillen van gegevensverzameling weg te werken. Een gemeenschappelijke minimumnorm voor

[470] In Italië gaat men zelf een stap verder door niet uitdrukkelijk een openbaarheidsvereiste op te leggen (in tegenstelling tot België en het Kaderbesluit).
[471] Dit laat de ethische discussie i.v.m. de wenselijkheid van de bestraffing van bepaalde meningsuitingen buiten beschouwing.

gegevensverzameling is onontbeerlijk om de vergelijking van gegevens en een efficiënt Europees antiracismebeleid mogelijk te maken. Zulk een minimumnorm vereist echter gemeenschappelijke definities, waarin het Kaderbesluit tekort schiet.

6.2.4 De invoering van het concept 'godsdienst' en de strijd tegen islamofobie

De Kaderrichtlijn behandelt discriminatie op grond van godsdienst, waardoor religieuze discriminatie wordt afgezonderd van discriminatie op grond van 'ras en etniciteit' (behandeld door de Rasrichtlijn). De laatste tijd bestaat er een tendens in Europa om het element godsdienst gelijk te stellen met de elementen ras en etniciteit, zoals bevestigd in het Kaderbesluit.

In België behandelt, sinds de hervorming van 2007, de Antidiscriminatiewet (en niet de Antiracismewet) discriminatie op grond van godsdienst, hetgeen een gelijkaardige situatie oplevert als in de Kader- en Rasrichtlijn. De Italiaanse wet Mancino treedt daarentegen op tegen zowel discriminatie op grond van ras en etniciteit, als discriminatie op grond van religie.

Niettegenstaande de Europese tendens om beide soorten van discriminatie samen te behandelen, slaagt het Kaderbesluit er niet in de verschillende standpunten te verzoenen. Het Kaderbesluit voert het concept godsdienst in als beschermd criterium. Een reactie van landen zoals het Verenigd Koninkrijk en Oostenrijk, die voorstander zijn van een gescheiden aanpak, bleef echter niet uit, hetgeen leidde tot de invoering van artikel 1, lid 3. Dientengevolge kunnen de lidstaten zich beperken tot de strafbaarheid van gedragingen die racistische of xenofobe motieven verbergen.

De invoering van het element 'godsdienst' is noodzakelijk om de strijd tegen islamofobie aan te gaan, een strijd die sterk wordt aangemoedigd door organisaties als het EUMC. Ingevolge artikel 1, lid 3 kunnen slechts een deel van de islamofobe gedragingen worden aangepakt. Het Kaderbesluit doet daardoor'alsof' het een stap vooruit zet, om er vervolgens één terug te zetten.

Net zoals de bestraffing van meningsuitingen in het algemeen, is de strijd tegen kritische aanvallen tegen een godsdienst, meer specifiek de Islam, een omstreden kwestie. De zaak Wilders, recent in Nederland beslist, toont aan dat er in Europa zeker geen eenvormig standpunt bestaat.[472] De voorzichtige vermelding van 'godsdienst' in het Kaderbesluit kan worden aanzien als een indicatie

[472] Geert Wilders stond terecht voor uitspraken als 'De kern v an het probleem is de fascistische islam, de zieke ideologie van Allah en Mohammed, zoals neergelegd in de islamitische *Mein Kampf*: de Koran'. Wilders werd door de Amsterdamse rechtbank vrijgesproken omdat zijn uitspraken niet op individuele moslims, maar op de islam waren gericht en bijgevolg 'niet discriminerend' werden geacht. Dit in tegenstelling tot Lars Hedegaard, de ideoloog van de Deense Volkspartij, die dit jaar in Denemarken werd veroordeeld wegens zijn opmerking dat 'meisjes in moslimfamilies worden verkracht door hun ooms, hun neven of hun vader. (…) Als een moslimman een vrouw verkracht, is het zijn recht om dat te doen. Het zit in hun cultuur.' Het zaaien van haat tegen de islam wordt dus in de ene lidstaat wel, en in de andere niet bestraft ("Ju ju, wat een grof volkje! Na de vrijspraak van Geert Wilders is Gidsland Nederland weer helemaal terug", *Knack* 29 juni 2011, 44-45).

voor een toekomstige doorbraak waarbij het aanzetten tot haat tegen een godsdienst zonder meer zou kunnen worden bestraft.

6.2.5 Antisemitisme en negationisme

Het Kaderbesluit stelt bepaalde vormen van negationisme strafbaar. Hiermee raakt het nogmaals een netelige kwestie aan. De Europese Unie verzekert dat zij geen historische waarheden wil vestigen of publieke discussies over onderwerpen als genocide en oorlogsmisdaden wil beslechten. Bovendien werd de onderdrukking van de gedragingen in kwestie afgezwakt door de afwijking voorzien in artikel 1, lid 4, dat de mogelijkheid voorziet om de strafbaarstelling afhankelijk te maken van een veroordeling door een (inter)nationaal gerecht.

Negationisme is strafbaar in België, althans betreffende de genocide die heeft plaatsgegrepen tijdens WO II. In Italië bestaat geen algemene bepaling rond negationisme, alhoewel het publieke debat hierover wel al een tijd geleden is opgestart.

Op dit vlak zou het Kaderbesluit dus enige meerwaarde kunnen betekenen voor de nationale wetgevingen van zowel België als Italië, die via deze weg hun bestaande bepalingen zouden moeten aanvullen. Deze kans werd in beide landen niet gegrepen. Dit zou kunnen wijzen op het feit dat ze nog niet klaar zijn om (verder) wetgevend in te grijpen op het vlak van negationisme, maar zou evengoed ook het resultaat kunnen zijn van nalatigheid. De wetgevende lacune in Italië wijst erop dat het land er nog niet klaar voor is, terwijl de Belgische wetgever zich waarschijnlijk eerder schuldig maakt aan nalatigheid.

Het EUMC zag het Kaderbesluit als een kanaal om over te gaan tot een betere bestrijding van antisemitisme. Antisemitisme wordt over het algemeen beschouwd als een specifieke vorm van 'racisme' en valt bijgevolg onder de bescherming van het Kaderbesluit. Door het 'vergoelijken, ontkennen of verregaand bagatelliseren van genocide e.d.' onder het lijstje van strafbare delicten te brengen, voorziet het bovendien in een omschrijving van een specifieke verschijningsvorm van antisemitisme. Sommigen betreuren dat deze gedragingen op basis van het Kaderbesluit alleen strafbaar zijn indien ze een gevaar inhouden voor aanzetting tot haat of geweld. De vaagheid van termen als 'verregaand bagatelliseren' werd ook aangesneden door verschillende commentatoren.

6.3 De racismebestrijding in België en Italië: hoe staan beide landen hier tegenover?

Welke vaststellingen hebben we gedaan inzake de 'drie pijlers' van beide lidstaten?

6.3.1 Wetgeving

In beide landen is er sprake van een stevige antiracismewetgeving, die grotendeels conform is aan het Kaderbesluit. Op sommige punten gaan de wetgevende bepalingen zelfs verder dan de (minimum)voorschriften.

6.3.2 Rechtspraak

In beide landen vonden een aantal spraakmakende zaken plaats. Het CGKR heeft voor België bevestigd dat er relatief veel rechtspraak bestaat binnen het domein van racisme. Het Centrum maakt op haar website deze vaststelling zichtbaar door chronologisch de relevante rechtspraak bij te houden. In Italië ligt het moeilijker om hier uitspraken over te doen, omwille van de afwezigheid van officiële gegevens. Het CERD heeft gewezen op het lage aantal rechtszaken en veroordelingen in Italië. Ook spreekt men ten aanzien van de slachtoffers van racisme van een moeilijke toegang tot het rechtssysteem.

De toepassingen in de rechtspraak zijn een belangrijke aanwijzing voor het bewustzijn van een land ten aanzien van een bepaalde problematiek. DUMMETT oordeelde hierover dat politici, de media en de bevolking een hoger bewustzijn zullen vertonen inzake de problematiek van racisme in landen waar de rechtbanken gedurende jaren geconfronteerd werden met zaken van racisme. Op basis hiervan zou men kunnen stellen dat er in Italië onvoldoende bewustzijn heerst.[473]

6.3.3 Politiek

DUMMETT wijst op de politieke achtergrond van een land als een factor die de implementatie van Europese antiracisme-instrumenten kan beïnvloeden.[474]

In België heeft het Vlaams Belang veel succes gekend ingevolge de nefaste houding van een groot deel van de Vlaamse kiezers ten opzichte van allochtonen. Dit succes is vandaag sterk geminderd, maar de aanhang die extreemrechts kent in België is nog niet te negeren. De politieke reactie hierop, in

[473] A. DUMMETT, "Implementing European anti-discrimination law: a critical analysis" in J. NIESSEN en I. CHOPIN, The development of legal instruments to combat racism in a diverse Europe, Leiden, M.Nijhoff Publishers, 2004, 236-249.
[474] A. DUMMETT, "Implementing European anti-discrimination law: a critical analysis" in J. NIESSEN en I. CHOPIN, The development of legal instruments to combat racism in a diverse Europe, Leiden, M.Nijhoff Publishers, 2004, 236-249

de vorm van het cordon sanitaire, en de juridische reactie, in de vorm van het Vlaams Blok-arrest, hebben aangetoond dat ons land zich bewust is van de dreiging die het extremisme vormt voor de 'open' democratische maatschappij die België wil vertegenwoordigen .

In Italië is dit opzet niet echt aanwezig. De individuele leden van de populaire Lega Nord zijn dikwijls van racisme beschuldigd geweest, maar van een politieke reactie is geen sprake. Sterker nog, de extreemrechtse partij maakt vandaag al voor de tweede maal deel uit van de regering. Men kan zich afvragen wat beter is: een deelname aan de regering en de samenhangende verplichtingen om bepaalde standpunten af te zwakken, wat sommige kiezers zou kunnen doen afhaken, en verantwoording af te leggen voor het gevoerde beleid; ofwel de onmogelijkheid om deel te nemen en daardoor een vrijgeleide hebben om kritiek te spuien vanuit de oppositie, wat sommige standpunten extra in de verf kan zetten. Dit debat wordt hier niet gevoerd. Belangrijk is dat de politieke situatie in Italië, meer specifiek de regeringsdeelname van de Lega Nord, grote gevolgen heeft gehad voor de antiracismewetgeving [475] en de aanwezigheid van racistische en xenofobe gevoelens in het publieke discours. De effectieve handhaving van een theoretisch sterke antiracismewetgeving en de regeringsdeelname van een extreemrechtse partij zijn niet met elkaar te verzoenen.

6.3.4 De implementatie van het Kaderbesluit

Beide lidstaten hebben zich onthouden van enige actie inzake de omzetting van het Kaderbesluit.

Hierbij kan worden gewezen op één van de factoren die volgens DUMMETT een rol kunnen spelen bij de (non-) implementatie van antiracismewetgeving: de houding van een regering ten opzichte van migratie.[476] Volgens DUMMETT kan een antiracismewetgeving moeilijk werken als de regering van een land zelf discrimineert en bijgevolg weinig vertrouwen opwekt bij etnische minderheden. Deze vaststelling kan worden toegepast op de situatie in Italië, waar de regering zelf een discriminerende wetgeving doorvoert tegen migranten en een sterk verband bestaat tussen immigratie en racisme. Dit kan een aanwijzing zijn voor de afwezigheid van wetgevende actie ingevolge het Kaderbesluit.

Naast de factoren vermeld in dit hoofdstuk, namelijk het bewustzijn ten aanzien van racisme, de politieke achtergrond en tenslotte discriminatie vanwege de regering, die een negatieve invloed kunnen hebben op de implementatie, kan worden aangevoerd dat beide lidstaten gewoon van oordeel zijn dat ze al in orde zijn.

[475] Zowel op het vlak van wetswijzigingen (voorbeeld deze van 2006), als op het vlak van de toepassing in de praktijk (weinig controle op de uitvoering van de wetgeving, etc.).
[476] DUMMETT spreekt van antidiscriminatiewetgeving, meer bepaald de Rasrichtlijn, maar de factoren kunnen ook worden toegepast op antiracismewetgeving (. DUMMETT, "Implementing European anti-discrimination law: a critical analysis" in J. NIESSEN en I. CHOPIN, The development of legal instruments to combat racism in a diverse Europe, Leiden, M.Nijhoff Publishers, 2004, 236-249).

De niet-naleving van het Kaderbesluit kan moeilijk worden aangepakt, gezien de afwezigheid van een efficiënt handhavingmechanisme .

6.4 De toekomst van het Kaderbesluit?

Boven werden ernstige twijfels geuit omtrent de effectiviteit van het Kaderbesluit. Vooral de inhoudelijke beperkingen en de gebrekkige controle op de uitvoering hebben 'littekens' nagelaten.

Toch zouden we de term 'nutteloos' niet direct in de mond nemen. Naast de symbolische waarde van het besluit, m.n. het aantonen van de ernst waarmee de EU racisme en vreemdelingenhaat wil aanpakken, kan het kaderbesluit ook van belang zijn in de toekomst.

Op 1 december 2009 is het Verdrag van Lissabon in werking getreden. Dit Verdrag wijzigt de tot dan toe geldende besluitvormingsprocedures. Op gebied van immigratie- en asielbeleid, criminaliteitsbestrijding en delen van de justitiële samenwerking heeft de stemming bij unanimiteit in de Raad plaats gemaakt voor de stemming met gekwalificeerde meerderheid[477] Binnen de derde pijler wordt de richtlijn het standaard wetgevend instrument en zal de Commissie een procedure kunnen starten in geval van niet-naleving ervan. Instrumenten die van kracht waren vóór de inwerkingtreding van het Verdrag blijven geldig tot ze worden vervangen. Zulk een vervanging van een kaderbesluit door een richtlijn heeft bijvoorbeeld plaatsgenomen voor het Kaderbesluit mensenhandel.[478]

Het Kaderbesluit vormt een waardevolle basis voor een toekomstige richtlijn. Misschien zullen bepaalde knopen worden doorgehakt als gevolg van de lossere besluitvormingsprocedure. Met het oog hierop is het nuttig voor de lidstaten reeds te reflecteren over eventuele achterstanden die op nationaal vlak moeten worden weggewerkt. De Europese Unie neemt de strijd tegen racisme ernstig. Dit doet verwachten dat de strijdbijl nog lang niet is begraven en een veroordeling vanwege het Hof van Justitie in de toekomst mogelijk blijft.

[477] www.europa-nu.nl
[478] Zie Richtlijn 2011/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011 inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan, en ter vervanging van Kaderbesluit 2002/629/JBZ van de Raad, *Pb. L.*15 april 2011, afl.101, 1-11..

BIJLAGE 1

Kaderbesluit 2008/913/JBZ van de Raad van 28 november 2008 betreffende de bestrijding van bepaalde vormen en uitingen van racisme en vreemdelingenhaat door middel van het strafrecht

Publicatieblad Nr. L 328 van 06/12/2008 blz. 0055 - 0058

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gelet op het Verdrag betreffende de Europese Unie, en met name op de artikelen 29 en 31 en artikel 34, lid 2, onder b),

Gezien het voorstel van de Commissie,

Gezien het advies van het Europees Parlement [1],

Overwegende hetgeen volgt:

(1) Racisme en vreemdelingenhaat vormen een rechtstreekse schending van de beginselen van vrijheid, democratie, eerbiediging van de mensenrechten en de fundamentele vrijheden, en van de rechtsstaat, beginselen waarop de Europese Unie gegrondvest is en die de lidstaten gemeen hebben.

(2) In het actieplan van de Raad en de Commissie waarin wordt aangegeven hoe de bepalingen van het Verdrag van Amsterdam inzake de totstandbrenging van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid het best kunnen worden uitgevoerd [2], in de conclusies van de Europese Raad van Tampere van 15 en 16 oktober 1999, in de resolutie van het Europees Parlement van 20 september 2000 over het standpunt van de Europese Unie op de Wereldconferentie tegen racisme en de huidige situatie in de Unie [3] en in de mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over de halfjaarlijkse bijwerking van het scorebord van de vorderingen op het gebied van de totstandbrenging van een ruimte van "vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid" in de Europese Unie (tweede halfjaar 2000), wordt aangedrongen op maatregelen op dit gebied. In het Haagse programma van 4 en 5 november 2004 herhaalt de Raad het reeds door de Europese Raad in december 2003 geuite vaste voornemen om elke vorm van racisme, antisemitisme en vreemdelingenhaat te bestrijden.

(3) Gemeenschappelijk Optreden 96/443/JBZ van de Raad van 15 juli 1996, ter bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat [4], moet worden aangevuld met wetgeving die voorziet in de behoefte de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten nader op elkaar af te stemmen en de belemmeringen voor een doeltreffende justitiële samenwerking, die voornamelijk voortvloeien uit de uiteenlopende wetgevende benaderingen in de lidstaten, weg te nemen.

(4) Uit de beoordeling van Gemeenschappelijk Optreden 96/443/JBZ en de werkzaamheden die zijn verricht binnen andere internationale fora, zoals de Raad van Europa, blijkt dat zich nog steeds een aantal problemen voordoen bij de justitiële samenwerking, en dat het strafrecht van de lidstaten dus verder onderling moet worden afgestemd om te zorgen voor de toepassing van een duidelijke en alomvattende wetgeving waarmee racisme en vreemdelingenhaat doeltreffend kunnen worden bestreden.

(5) Racisme en vreemdelingenhaat vormen een bedreiging voor groepen mensen die het doelwit zijn van dergelijk gedrag. Dit verschijnsel moet door middel van een gemeenschappelijke strafrechtelijke benadering op EU-niveau worden aangepakt, zodat dezelfde gedragingen in alle lidstaten strafbaar zijn en dat er doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties kunnen worden opgelegd aan natuurlijke personen en rechtspersonen die dergelijke strafbare feiten hebben gepleegd of daarvoor aansprakelijk zijn.

(6) De lidstaten erkennen dat de strijd tegen racisme en vreemdelingenhaat diverse soorten maatregelen in een alomvattend kader vereist en niet tot de strafrechtelijke sfeer mag worden beperkt. Dit kaderbesluit is beperkt tot de bestrijding van bijzonder ernstige vormen van racisme en vreemdelingenhaat door middel van het strafrecht. Aangezien de culturele en juridische tradities van de lidstaten tot op zekere hoogte verschillend zijn, met name op dit gebied, is een volledige harmonisatie van het strafrecht ter zake vooralsnog niet mogelijk.

(7) In dit kaderbesluit wordt met "afstamming" vooral gedoeld op personen of groepen van personen die afstammen van personen met bepaalde typische kenmerken (zoals ras of huidskleur), waarbij echter niet al deze kenmerken meer hoeven te bestaan. Dergelijke personen of groepen van personen kunnen desondanks vanwege hun afstamming het slachtoffer worden van haat of geweld.

(8) Met "godsdienst" wordt in het algemeen gedoeld op personen die worden gedefinieerd op basis van hun godsdienstige overtuiging of geloof.

(9) Met "haat" wordt bedoeld haat, ingegeven door ras, huidskleur, godsdienst, afstamming of nationale of etnische afkomst.

(10) Dit kaderbesluit belet een lidstaat niet om nationale wetsbepalingen aan te nemen waarbij artikel 1, lid 1, onder c) en d), wordt uitgebreid tot misdaden jegens een groep personen die op basis van andere criteria dan ras, huidskleur, godsdienst, afstamming, dan wel nationale of etnische afkomst wordt gedefinieerd, zoals maatschappelijke status of politieke overtuigingen.

(11) Er moet op worden toegezien dat het onderzoeken en vervolgen van delicten die verband houden met racisme en vreemdelingenhaat niet afhangt van aangifte of beschuldiging door het slachtoffer, dat vaak bijzonder kwetsbaar is en ervoor terugschrikt om een gerechtelijke procedure in te stellen.

(12) De onderlinge afstemming van het strafrecht moet leiden tot een efficiëntere bestrijding van door racisme en vreemdelingenhaat ingegeven delicten, door het bevorderen van een volledige en effectieve justitiële samenwerking tussen de lidstaten. De moeilijkheden die zich op dit gebied kunnen voordoen, moeten door de Raad bij de toetsing van dit kaderbesluit in aanmerking worden genomen teneinde na te gaan of verdere stappen op dit gebied noodzakelijk zijn.

(13) Omdat het streven door racisme en vreemdelingenhaat ingegeven delicten in alle lidstaten te bestraffen met doeltreffende, evenredige en afschrikkende straffen die aan minimale voorwaarden voldoen, niet in voldoende mate door de lidstaten afzonderlijk kan worden verwezenlijkt, daar de regels gemeenschappelijk en met elkaar verenigbaar moeten zijn, en omdat deze doelstelling beter op het niveau van de Europese Unie kan worden verwezenlijkt, kan de Unie maatregelen nemen, overeenkomstig het in artikel 2 van het Verdrag betreffende de Europese Unie genoemde en in artikel 5 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap omschreven subsidiariteitsbeginsel. Overeenkomstig het eveneens in artikel 5 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap omschreven evenredigheidsbeginsel gaat dit kaderbesluit niet verder dan nodig is om deze doelstellingen te verwezenlijken.

(14) In dit kaderbesluit worden de grondrechten in acht genomen en de beginselen nageleefd die zijn vastgelegd in artikel 6 van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens, met name in de artikelen 10 en 11, en in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, met name in de hoofdstukken II en VI.

(15) Overwegingen die verband houden met de vrijheid van vereniging en van meningsuiting, met name de vrijheid van drukpers en de vrijheid van meningsuiting in andere media hebben in vele lidstaten geleid tot procedurele waarborgen en bijzondere regelgeving in het nationale recht inzake het bepalen of beperken van aansprakelijkheid.

(16) Gemeenschappelijk Optreden 96/443/JBZ moet worden ingetrokken omdat het met de goedkeuring van het Verdrag van Amsterdam, van Richtlijn 2000/43/EG van de Raad van 29 juni 2000 houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht ras of etnische afstamming [5], en van dit kaderbesluit, achterhaald is,

HEEFT HET VOLGENDE KADERBESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

Delicten die verband houden met racisme en vreemdelingenhaat

1. Elke lidstaat neemt de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de volgende opzettelijke gedragingen strafbaar worden gesteld:

a) het publiekelijk aanzetten tot geweld of haat jegens een groep personen, of een lid van die groep, die op basis van ras, huidskleur, godsdienst, afstamming, dan wel nationale of etnische afkomst wordt gedefinieerd;

b) het begaan van een onder a) bedoelde gedraging door het publiekelijk verspreiden of uitdelen van geschriften, afbeeldingen of ander materiaal;

c) het publiekelijk vergoelijken, ontkennen of verregaand bagatelliseren van genocide, misdaden tegen de menselijkheid en oorlogsmisdaden in de zin van de artikelen 6, 7 en 8 van het Statuut van het Internationaal Strafhof, gericht tegen een groep personen, of een lid van die groep, die op basis van ras, huidskleur, godsdienst, afstamming dan wel nationale of etnische afkomst wordt gedefinieerd indien de gedraging van dien aard is dat zij het geweld of de haat tegen een dergelijke groep of een lid van een dergelijke groep dreigt aan te wakkeren;

d) het publiekelijk vergoelijken, ontkennen of verregaand bagatelliseren van de in artikel 6 van het Handvest van het Internationale Militaire Tribunaal, gehecht aan het Verdrag van Londen van 8 augustus 1945 omschreven misdrijven, gericht tegen een groep personen, of een lid van die groep, die op basis van ras, huidskleur, godsdienst, afstamming dan wel nationale of etnische afkomst wordt gedefinieerd, indien de gedraging van dien aard is dat zij het geweld of de haat tegen een dergelijke groep of een lid van een dergelijke groep dreigt aan te wakkeren.

2. Voor de uitvoering van lid 1 kunnen de lidstaten ervoor kiezen enkel gedragingen te bestraffen die van dien aard zijn dat zij de openbare orde dreigen te verstoren of die bedreigend, kwetsend of beledigend zijn.

3. Voor de toepassing van lid 1 wordt met de verwijzing naar godsdienst beoogd ten minste die gedragingen te bestrijken welke als voorwendsel dienen voor handelingen tegen een groep personen, of een lid van die groep, die op basis van ras, huidskleur, afstamming dan wel nationale of etnische afkomst wordt gedefinieerd.

4. Elke lidstaat kan bij of na de vaststelling van het kaderbesluit een verklaring afleggen dat hij het ontkennen of verregaand bagatelliseren van de in lid 1, onder c) en/of d), bedoelde misdrijven alleen strafbaar zal stellen indien de in deze leden bedoelde misdrijven het voorwerp zijn van een eindbeslissing van een nationaal gerecht van die lidstaat en/of van een internationaal gerecht, dan wel een eindbeslissing van een internationaal gerecht.

Artikel 2

Medeplichtigheid en aanzetting

1. Elke lidstaat neemt de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat aanzetting tot de in artikel 1, lid 1, onder c) en d), bedoelde gedragingen strafbaar wordt gesteld.

2. Elke lidstaat neemt de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat medeplichtigheid aan de in artikel 1 bedoelde gedragingen strafbaar wordt gesteld.

Artikel 3

Strafrechtelijke sancties

1. Elke lidstaat neemt de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de in de artikelen 1 en 2 bedoelde gedragingen kunnen worden bestraft met doeltreffende, evenredige en afschrikkende strafrechtelijke sancties.

2. Elke lidstaat neemt de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de in artikel 1 bedoelde gedragingen strafbaar worden gesteld met een maximum van ten minste één tot drie jaar gevangenisstraf.

Artikel 4

Racistische en xenofobe motieven

De lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat racistische en xenofobe motieven voor andere dan in de artikelen 1 en 2 bedoelde delicten als een verzwarende omstandigheid worden beschouwd, dan wel dat die motieven door de rechter in aanmerking kunnen worden genomen bij de bepaling van de strafmaat.

Artikel 5

Aansprakelijkheid van rechtspersonen

1. Elke lidstaat neemt de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat een rechtspersoon aansprakelijk kan worden gesteld voor de in de artikelen 1 en 2 bedoelde, tot hun voordeel strekkende gedragingen van personen die, als individu dan wel als lid van een orgaan van de rechtspersoon, in de rechtspersoon een leidende positie bekleden, op grond van:

a) een bevoegdheid om de rechtspersoon te vertegenwoordigen,

b) een bevoegdheid om namens de rechtspersoon beslissingen te nemen, of

c) een bevoegdheid om binnen de rechtspersoon controle uit te oefenen.

2. Naast de door lid 1 bestreken gevallen nemen de lidstaten de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat een rechtspersoon aansprakelijk kan worden gesteld wanneer er, als gevolg van gebrekkig toezicht of gebrekkige controle door een in lid 1 bedoelde persoon, gelegenheid is gegeven voor de in de artikelen 1 en 2 bedoelde, tot het voordeel van de rechtspersoon strekkende gedragingen van een persoon die onder diens gezag staat.

3. De aansprakelijkheid van een rechtspersoon op grond van de leden 1 en 2 sluit strafvervolging van natuurlijke personen die als dader of medeplichtige betrokken zijn bij de in de artikelen 1 en 2 bedoelde gedragingen niet uit.

4. Onder "rechtspersoon" wordt verstaan iedere entiteit die deze hoedanigheid krachtens het toepasselijke nationale recht bezit, met uitzondering van staten of andere publiekrechtelijke lichamen in de uitoefening van het openbaar gezag en publiekrechtelijke internationale organisaties.

Artikel 6

Sancties voor rechtspersonen

1. Elke lidstaat neemt de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat een rechtspersoon die op grond van artikel 5, lid 1, aansprakelijk is gesteld, kan worden bestraft met doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties, die al dan niet strafrechtelijke geldboetes omvatten en andere sancties kunnen omvatten, zoals:

a) uitsluiting van toelagen of steun van de overheid;

b) tijdelijk of permanent verbod op het uitoefenen van commerciële activiteiten;

c) plaatsing onder toezicht van de rechter;

d) rechterlijk bevel tot ontbinding.

2. De lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat een rechtspersoon die op grond van artikel 5, lid 2, aansprakelijk is gesteld, kan worden bestraft met doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties of maatregelen.

Artikel 7

Grondwettelijke bepalingen en fundamentele beginselen

1. Dit kaderbesluit heeft niet tot gevolg dat de verplichting tot eerbiediging van de grondrechten en de fundamentele rechtsbeginselen, waaronder vrijheid van meningsuiting en van vereniging, zoals neergelegd in artikel 6 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, wordt aangetast.

2. Met dit kaderbesluit wordt van de lidstaten niet verlangd dat zij maatregelen nemen die in tegenspraak zijn met fundamentele beginselen betreffende de vrijheid van vereniging en de vrijheid van meningsuiting, in het bijzonder de vrijheid van drukpers en de vrijheid van meningsuiting in andere media zoals die voortvloeien uit constitutionele tradities, of met bepalingen betreffende de rechten en verantwoordelijkheden van, en de procedurele waarborgen voor, de pers en andere media, indien die bepalingen betrekking hebben op het vaststellen of beperken van aansprakelijkheid.

Artikel 8

Instellen van onderzoek of vervolging

Elke lidstaat neemt de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat het instellen van onderzoek naar of vervolging wegens de in de artikelen 1 en 2 bedoelde gedragingen, ten minste in de ernstigste gevallen, indien de gedraging op zijn grondgebied is begaan, niet afhankelijk is van aangifte of beschuldiging door het slachtoffer van de gedraging.

Artikel 9

Rechtsmacht

1. Elke lidstaat neemt de nodige maatregelen om zijn rechtsmacht te vestigen ten aanzien van de in de artikelen 1 en 2 bedoelde gedragingen, indien deze:

a) geheel of gedeeltelijk op zijn grondgebied zijn begaan;

b) door een van zijn onderdanen zijn begaan, of

c) tot voordeel strekken van een rechtspersoon met hoofdkantoor op het grondgebied van die lidstaat.

2. Bij het vestigen van zijn rechtsmacht overeenkomstig lid 1, onder a), neemt elke lidstaat de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat zijn rechtsmacht zich uitstrekt tot gevallen waarin de gedraging via een informatiesysteem is begaan en:

a) de dader de gedraging begaat terwijl hij zich fysiek op het grondgebied van de lidstaat bevindt, ongeacht of bij de gedraging materiaal wordt gebruikt dat via een informatiesysteem op dat grondgebied wordt aangeboden;

b) bij de gedraging materiaal wordt gebruikt dat via een informatiesysteem op zijn grondgebied wordt aangeboden, ongeacht of de dader de gedraging begaat terwijl hij zich fysiek op dat grondgebied bevindt.

3. Elke lidstaat kan besluiten de in lid 1, onder b) en c), beschreven regels inzake de rechtsmacht niet of slechts in specifieke gevallen of omstandigheden toe te passen.

Artikel 10

Uitvoering en toetsing

1. De lidstaten treffen de nodige maatregelen om uiterlijk op 28 november 2010 aan de bepalingen van dit kaderbesluit te voldoen.

2. Vóór die datum delen de lidstaten het secretariaat-generaal van de Raad en de Commissie de tekst mee van de bepalingen waarmee zij hun verplichtingen uit hoofde van dit kaderbesluit in hun nationale recht omzetten. De Raad gaat op basis van een

verslag dat door de Raad aan de hand van deze gegevens is opgesteld, en van een schriftelijk verslag van de Commissie, ten laatste op 28 november 2013 na in hoeverre de lidstaten de bepalingen van dit kaderbesluit naleven.

3. Uiterlijk op 28 november 2013 toetst de Raad dit kaderbesluit. Voor de voorbereiding van deze toetsing vraagt de Raad de lidstaten of zij moeilijkheden hebben ondervonden op het gebied van de justitiële samenwerking met betrekking tot de in artikel 1, lid 1, bedoelde gedragingen. Voorts kan de Raad Eurojust verzoeken een verslag in te dienen over de vraag of de verschillen tussen de nationale wetgevingen problemen hebben opgeleverd ten aanzien van de justitiële samenwerking tussen de lidstaten op dit gebied.

Artikel 11

Intrekking van Gemeenschappelijk Optreden 96/443/JBZ

Gemeenschappelijk Optreden 96/443/JBZ wordt ingetrokken.

Artikel 12

Territoriale toepassing

Dit kaderbesluit is van toepassing op Gibraltar.

Artikel 13

Inwerkingtreding

Dit kaderbesluit treedt in werking op de dag van zijn bekendmaking in het Publicatieblad van de Europese Unie.

Gedaan te Brussel, 28 november 2008.

Voor de Raad

De voorzitster

M. Alliot-Marie

[1] Advies uitgebracht op 29 november 2007 (nog niet bekendgemaakt in het Publicatieblad).

[2] PB C 19 van 23.1.1999, blz. 1.

[3] PB C 146 van 17.5.2001, blz. 110.

[4] PB L 185 van 24.7.1996, blz. 5.

[5] PB L 180 van 19.7.2000, blz. 22.

BIJLAGE 2

Overzichtstabel conformiteit van de Belgische en Italiaanse wetgeving met het Kaderbesluit 2008/913/JBZ

Kaderbesluit 2008/913/JBZ betreffende de bestrijding van bepaalde vormen en uitingen van racisme en vreemdelingenhaat door middel van het strafrecht.	**België**	**Italië**
Artikel 1 **Delicten die verband houden met racisme en vreemdelingenhaat** 1. Elke lidstaat neemt de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de volgende opzettelijke gedragingen strafbaar worden gesteld:		
a) het publiekelijk aanzetten tot geweld of haat jegens een groep personen, of een lid van die groep, die op basis van ras, huidskleur, godsdienst, afstamming, dan wel nationale of etnische afkomst wordt gedefinieerd;	*Art. 20, 2° en 4° van de nieuwe Antiracismewet en artikel 22, 2° en 4° van de Antidiscriminatiewet voor het criterium 'godsdienst'*: "Met gevangenisstraf van één maand tot één jaar en met een geldboete van vijftig euro tot duizend euro of met één van die straffen alleen wordt gestraft: (…) 2° hij die in één van de in artikel 444 van het Strafwetboek bedoelde omstandigheden aanzet tot haat of geweld jegens een persoon wegens één van de beschermde criteria[479], en dit, zelfs buiten de in artikel 5 bedoelde domeinen; (…) 4° hij die in één van de in artikel 444 van het Strafwetboek bedoelde omstandigheden aanzet tot haat of geweld jegens een groep, een gemeenschap of de leden ervan,	*Artikel 1 van de wet Mancino (1993) (ingevolge de wijzingen doorgevoerd in 2006)*: "Wordt bestraft met a) de opsluiting tot één jaar en zes maanden of met een boete tot 6.000 euro (…) diegene die aanzet tot het plegen van handelingen die discriminatoir zijn op grond van motieven van ras, etniciteit, nationaliteit of religie b) de opsluiting van 6 maand tot 4 jaar diegene die, op welke manier ook, aanzet tot het plegen van, of zelf overgaat tot het plegen van, geweld of provocatie tot geweld op grond van motieven van ras, etniciteit, nationaliteit of religie".

[479] De beschermde criteria zijn 'nationaliteit, een zogenaamd ras, huidskleur, afkomst of nationale of etnische afstamming' voor de Antiracismewet (artikel 4, 4°), respectievelijk 'leeftijd, seksuele geaardheid, burgerlijke staat, geboorte, vermogen, geloof of levensbeschouwing, politieke overtuiging, syndicale overtuiging taal, huidige of toekomstige gezondheidstoestand, een handicap, een fysieke of genetische eigenschap, sociale afkomst' voor de Antidiscriminatiewet (artikel 4, 4°).

	wegens een van de beschermde criteria, en dit, zelfs buiten de in artikel 5 bedoelde domeinen".	
b) het begaan van een onder a) bedoelde gedraging door het publiekelijk verspreiden of uitdelen van geschriften, afbeeldingen of ander materiaal;	- *Artikel 20, 2° en 4° van de nieuwe Antiracismewet en artikel 22, 2° en 4° van de Antidiscriminatiewet* zijn ook hier van toepassing - *Artikel 21 van de nieuwe Antiracismewet*: "Met gevangenisstraf van één maand tot één jaar en met een geldboete van vijftig euro tot duizend euro of met één van die straffen alleen wordt gestraft, hij die in de in artikel 444 van het Strafwetboek bedoelde omstandigheden, denkbeelden die zijn gegrond op rassuperioriteit of rassenhaat, verspreidt".	*Artikel 1 van de wet Mancino (ingevolge de wijzigingen doorgevoerd in 2006)*: "wordt bestraft met a) de opsluiting tot één jaar en zes maanden of met een boete tot 6.000 euro diegene die ideeën verspreidt die zijn gegrond op rassuperioriteit of rassenhaat (…)".
c) het publiekelijk vergoelijken, ontkennen of verregaand bagatelliseren van genocide, misdaden tegen de menselijkheid en oorlogsmisdaden in de zin van de artikelen 6, 7 en 8 van het Statuut van het Internationaal Strafhof, gericht tegen een groep personen, of een lid van die groep, die op basis van ras, huidskleur, godsdienst, afstamming dan wel nationale of etnische afkomst wordt gedefinieerd indien de gedraging van dien aard is dat zij het geweld of de haat tegen een dergelijke groep of een lid van een dergelijke groep dreigt aan te wakkeren; d) het publiekelijk vergoelijken, ontkennen of verregaand bagatelliseren van de in artikel 6 van het Handvest van het Internationale Militaire Tribunaal, gehecht aan het Verdrag van Londen van 8 augustus 1945	*Artikel 1 van de Negationismewet*: "Met gevangenisstraf van acht dagen tot één jaar en met geldboete van zesentwintig frank tot vijfduizend frank wordt gestraft, hij die onder één der omstandigheden bepaald bij artikel 444 van het Strafwetboek, de genocide die tijdens de tweede wereldoorlog door het Duitse nationaal-socialistische regime is gepleegd, ontkent, schromelijk minimaliseert, poogt te rechtvaardigen of goedkeurt".	- *Artikel 8 van de wet van 1967 betreffende preventie en repressie van het misdrijf genocide* bestraft het publiekelijk aanzetten en verheerlijken van genocide. - de figuur van de verheerlijking van het misdrijf ('apologia di delitto') (*artikel 414 Sw*).

omschreven misdrijven, gericht tegen een groep personen, of een lid van die groep, die op basis van ras, huidskleur, godsdienst, afstamming dan wel nationale of etnische afkomst wordt gedefinieerd, indien de gedraging van dien aard is dat zij het geweld of de haat tegen een dergelijke groep of een lid van een dergelijke groep dreigt aan te wakkeren.		
Artikel 2 **Medeplichtigheid en aanzetting** 1. Elke lidstaat neemt de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat aanzetting tot de in artikel 1, lid 1, onder c) en d), bedoelde gedragingen strafbaar wordt gesteld. 2. Elke lidstaat neemt de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat medeplichtigheid aan de in artikel 1 bedoelde gedragingen strafbaar wordt gesteld.	*Artikel 28 van de nieuwe Antiracismewet*: "Alle bepalingen van het boek I van het Strafwetboek, hoofdstuk VII[480] en artikel 85[481] niet uitgezonderd, zijn van toepassing op de in deze wet bedoelde misdrijven".	- *Artikel 115 Sw.* ivm 'het aanzetten tot misdrijven', op basis van een interpretatie van het desbetreffende artikel.
Artikel 4 **Racistische en xenofobe motieven** De lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat racistische en xenofobe motieven voor andere dan in de artikelen 1 en 2 bedoelde delicten als een verzwarende omstandigheid worden beschouwd, dan wel dat die motieven door de rechter in aanmerking kunnen worden genomen bij de bepaling van de strafmaat.	Het Belgisch Strafwetboek voorziet strafverzwarende omstandigheden voor de volgende misdrijven: aanranding van de eerbaarheid en verkrachting (art. 377*bis* Sw.), doodslag, opzettelijk doden en opzettelijk toebrengen van lichamelijk letsel (art. 405*quater* Sw.), schuldig verzuim (art. 422*quater* Sw.), aanslag op de persoonlijke vrijheid en onschendbaarheid van de woning, gepleegd door bijzondere personen (art. 438*bis* Sw.), belaging (art. 442*ter* Sw.), aanranding van de eer en de goede naam van personen (art. 453*bis* Sw.), brandstichting (art. 514*bis* Sw.) en vernieling of beschadiging van roerende eigendommen (art. 532*bis*).	*Artikel 3 van de Wet Mancino* "Voor misdrijven, strafbaar met een sanctie verschillend van de levenslange opsluiting en gepleegd met een finaliteit van discriminatie of haat op basis van etniciteit, nationaliteit, ras of religie of met het doel een organisatie, vereniging, beweging of groep te ondersteunen waarvoor een verbod is voorzien ingevolge de wet, wordt de straf met de helft verdubbeld".
Artikel 8	*Art. 31 en 32 van de nieuwe*	*Artikel 7, lid 2, a) van het*

[480] i.v.m. de deelneming van verscheidene personen aan eenzelfde misdaad of wanbedrijf.
[481] i.v.m. verzachtende omstandigheden.

Instellen van onderzoek of vervolging Elke lidstaat neemt de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat het instellen van onderzoek naar of vervolging wegens de in de artikelen 1 en 2 bedoelde gedragingen, ten minste in de ernstigste gevallen, indien de gedraging op zijn grondgebied is begaan, niet afhankelijk is van aangifte of beschuldiging door het slachtoffer van de gedraging.	*Antiracismewet* "Het Centrum (van gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding) kan in rechte optreden in de geschillen waartoe deze wet aanleiding kan geven" (artikel 31). "Kunnen in rechte optreden in de rechtsgeschillen waartoe de toepassing van deze wet aanleiding kan geven, wanneer afbreuk wordt gedaan aan de statutaire opdrachten die ze zich tot doel hebben gesteld : 1° elke instelling van openbaar nut en elke vereniging die op de dag van de feiten ten minste drie jaar rechtspersoonlijkheid bezit, en zich statutair tot doel stelt de rechten van de mens te verdedigen of discriminatie te bestrijden; 2° de representatieve werknemers- en werkgeversorganisaties, bedoeld bij artikel 3 van de wet van 5 december 1968 betreffende de collectieve arbeidsovereenkomsten en paritaire comités; 3° de representatieve vakorganisaties in de zin van de wet van 19 december 1974 tot de regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel; 4° de representatieve vakorganisaties in het aangewezen orgaan van vakbondsoverleg voor de administraties, diensten of instellingen waarop de wet van 19 december 1974 tot de regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel niet van toepassing is 5° de representatieve organisaties van de zelfstandigen" (artikel 32).	*decreet van 2003 houdende de omzetting van de Rasrichtlijn* verleent de bevoegdheid aan UNAR om assistentie te verlenen aan personen die van oordeel zijn dat ze geschonden zijn door discriminatoire gedragingen, en dit in jurisdictionele zowel als administratieve procedures.
Artikel 3 **Strafrechtelijke sancties**	*Artikel 20, 21 en 22 van de nieuwe Antiracismewet*	*Artikel 1 van de wet Mancino*

1. Elke lidstaat neemt de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de in de artikelen 1 en 2 bedoelde gedragingen kunnen worden bestraft met doeltreffende, evenredige en afschrikkende strafrechtelijke sancties. 2. Elke lidstaat neemt de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de in artikel 1 bedoelde gedragingen strafbaar worden gesteld met een maximum van ten minste één tot drie jaar gevangenisstraf.		

Bibliografie

Wetgeving

Internationaal

Internationaal verdrag van 7 maart 1966 inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie, goedgekeurd bij wet van 9 juli 1975, *B.S.* 11 december 1975.

Internationaal verdrag inzake de voorkoming en de bestraffing van genocide, aangenomen te Parijs op 9 december 1948, *B.S.* 11 januari 1952.

Europees

Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (geconsolideerde versie), *Pb.C.* 30 maart 2010, afl. 83, 47-199.

Verdrag van Lissabon van 13 december 2007 tot wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, ondertekend te Lissabon, *Pb.C.* 17 december 2007, afl. 306, 1-271.

Verdrag van 7 februari 1992 betreffende de Europese Unie, *Pb.C* 29 juli 1992, afl.191, 4.

Verdrag van Rome van 25 maart 1957 tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap, *B.S.* 25 december 1957.

Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, *Pb.C.* 18 december 2000, afl. 364, 22.

Verordening (EG) nr. 168/2007 van 15 februari 2007 van de Raad tot oprichting van een Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten, *Pb. L* 22 februari 2007, afl.53, 1-14.

Kaderbesluit 2008/913/JBZ van 28 november 2008 van de Raad betreffende de bestrijding van bepaalde vormen en uitingen van racisme en vreemdelingenhaat door middel van het strafrecht, *Pb.L.* 6 december 2008, afl.328, 55-58.

Richtlijn 2000/78/EG van 27 november 2000 van de Raad van de Europese Unie tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep, *Pb.L* 2 december 2000, afl.303, 16.

Richtlijn 2000/43/EG van 29 juni 2000 van de Raad houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht ras of etnische afstamming, *Pb.L.* 19 juli 2000, afl.180, 22-26.

Resolutie van 27 januari 2005 van het Europees Parlement over de herdenking van de Holocaust, antisemitisme en racisme, *Pb.C* 13 oktober 2005, afl.253E, 37-39.

Voorstel van 28 november 2001 van de Commissie voor een kaderbesluit van de Raad betreffende de bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat, *Pb. C* 26 maart 2002, afl. 75E, 269-273.

Resolutie van 16 maart 2000 van het Europees Parlement over de bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat in de Europese Unie, *Pb.C* 29 december 2000, afl.377, 366-376.

Resolutie van 9 mei 1996 over de mededeling van de Commissie betreffende racisme, vreemdelingenhaat en antisemitisme, *Pb.C.*27 mei 1996, afl. 152, 57.

Gemeenschappelijk optreden 96/443/JBZ van 15 juli 1996 door de Raad aangenomen op grond van artikel K.3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie ter bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat, *Pb.L* 24 juli 1996, afl.185, 5-7.

België

Gecoördineerde grondwet van 17 februari 1994, *B.S.* 17 februari 1994.

Strafwetboek van 8 juni 1867, *B.S.* 9 juni 1867.

Wet van 10 mei 2007 tot wijziging van de wet van 30 juli 1981 tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden, *B.S.* 30 mei 2007.

Wet van 10 mei 2007 ter bestrijding van discriminatie tussen vrouwen en mannen, *B.S.* 30 mei 2007.

Wet van 10 mei 2007 ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie, *B.S.* 30 mei 2007.

Wet van 25 februari 2003 ter bestrijding van discriminatie en tot wijziging van de wet van 15 februari 1993 tot oprichting van een Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, *B.S.* 17 maart 2003.

Wet van 20 januari 2003 tot versterking van de wetgeving tegen het racisme, *B.S.* 12 februari 2003.

Wet 23 maart 1995 tot bestraffing van het ontkennen, minimaliseren, rechtvaardigen of goedkeuren van de genocide die tijdens de tweede wereldoorlog door het Duitse nationaal-socialistische regime is gepleegd, *B.S.* 30 maart 1995, err. *B.S.* 22 april 1995.

Wet van 12 april 1994 tot wijziging van de wet van 30 juli 1981 tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenophobie ingegeven daden, *B.S.* 14 mei 1994.

Wet van 15 februari 1993 tot oprichting van een Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, *B.S.* 19 februari 1993.

Wet van 30 juli 1981 tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenophobie ingegeven daden, *B.S.* 8 augustus 1981.

Italië

Costituzione della reppublica italiana del 22 dicembre 1947, *G.U.* n° 298 del 27 dicembre 1947.

Codice penale del 19 ottobre 1930, *G.U.* n°251 del 26 novembre 1930.

Legge n°85 del 24 febbraio 2006 recante modifiche al codice penale in materia di reati di opinione, *G.U.* n°60 del 13 marzo 2006.
Legge n°189 del 30 luglio 2002 recante modifica alla normativa in materia de immigrazione e di asilo, *G.U.* n°199 del 26 agosto 2002.
Legge n°40 del 6 marzo 1998 recante la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, *G.U.* n°59 del 12 marzo 1998.
Legge n° 205 del 25 giugno 1993 recante misure urgenti in materia di discriminazione razziale, etnica e religiosa, *G.U.* n° 148 26 giugno 1993.
Legge n° 654 del 13 ottobre 1975 recante ratifica ed esecuzione della convenzione internazionale sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale, aperta alla firma a New York il 7 marzo 1966, *G.U.* n° 337 del 23 dicembre 1975.
Legge n°962 del 9 ottobre 1967 recante prevenzione e repressione del delitto di genocidio, *G.U.* n°272 del 30 ottobre 1967.
Legge n° 645 del 20 giugno 1952 recante norme di attuazione della XII disposizione transitoria e finale (comma primo) della costituzione, *G.U.* n°143 del 23 giugno 1952.
Decreto legislativo n° 215 del 9 luglio 2003 recante attuazione della direttiva 2000/43/CE per la parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica, *G.U.* n°186 del 12 agosto 2003.
Decreto legislativo n°216 del 9 luglio 2003 recante attuazione della direttiva 2000/78/CE per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro, *G.U.* n°187 del 13 agosto 2003.
Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, *G.U.* n°191 del 18 agosto 1998.

Voorbereidende werken

Wetsontwerp tot wijziging van de wet van 30 juli 1981 tot bestraffing van bepaalde door racisme en xenofobie ingegeven daden, *Parl. St.* Kamer 2006-2007, DOC 51, 2720/001.
Wetsontwerp tot versterking van de wetgeving tegen het racisme, *Parl. St.* Kamer 2000-2001, DOC 50, 1407/001.
Wetsvoorstel tot bestraffing van het betwisten, in twijfel trekken en ontkennen of het goedpraten van misdrijven tegen de mensheid en van oorlogsmisdrijven, *Parl.St*. Kamer, 1991-1992, nr.577/1.
Wetsvoorstel tot oprichting van een Centrum voor etnische gelijkheid, *Parl. St.* Kamer, 1991-1992, nr. 339/1.

Rechtspraak

Europa

EHRM, *Soulas et autres c. France*, 2008.
EHRM, *Timishev v. Russia*, 2006.
EHRM, *Witzsch c. Allemagne*, 2005.
HvJ C-105/3, *Pupino*, 2005.

België

Grondwettelijk Hof 12 februari, nr.17/2009.
Arbitragehof, 6 oktober 2004, nr.157/2004.
Arbitragehof nr. 23/89, 13 oktober 1989.
Gent 3 februari 2009, *R.W.* 2009-2010, 453-455.
Gent 21 april 2004, www.diversiteit.be.
Corr. Veurne 9 maart 2011, www.diversiteit.be .
Corr. Hasselt 19 november 2008, www.diversiteit.be.
Corr. Dendermonde 3 april 2007, www.diversiteit.be.
Corr. Mechelen 23 december 2004, *T. Strafr*. 2007, nr.1, 66-67.
Corr. Mechelen 20 september 2002; www.diversiteit.be.
Corr. Antwerpen 26 maart 2001. www.diversiteit.be.
Corr. Gent 29 februari 2000, www.diversiteit.be.
Corr. Brussel 22 december 1999, www.diversiteit.be.
Corr. Antwerpen 23 juni 1999, www.diversiteit.be.
Corr. Turnhout 18 december 1998, www.diversiteit.be
Corr. Brussel 30 juni 1997, www.diversiteit.be
Corr. Brussel 15 juli 1996, *Rev. dr. étr*. 1996, nr. 89, 415.
Corr. Neufchâteau 19 december 1995, www.diversiteit.be
Corr. Luik 16 september 1993, www.diversiteit.be
Corr. Luik 22 juni 1993, www.diversiteit.be
Corr. Eupen 3 december 1990, www.diversiteit.be.

Italië

Cass.pen., 10 luglio 2009, n. 2129.
Cass. Sez. I, 28 febbraio 2001, n. 341.

Cass. Sez. I, 26 settembre 1997, n.1204.

Cass. pen., 16 gennaio 1986.

Cass. pen., 29 marzo 1985.

Corte App. Venezia Sez. III, 11 ottobre 1996, onuitg.

Trib. Verona, 2 dicembre 2004.

Trib. Vicenza 19 giugno 1995, n.115, onuitg.

Trib. Milano, 30 marzo 1992.

Rechtsleer

Boeken, verzamelwerken en scripties

BAYART, C., SOTTIAUX, S. en VAN DROOGHENBROECK, S., *Actualités du droit de la lutte contre la discrimination / Actuale topics discriminatierecht,* Brugge, Die Keure, 2010, 407.

BELL, M., *Anti-discrimination law and the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2002, 269.

BELL, M., "EU anti-racism policy: the leader of the pack?" in MEENAN, H., *Equality law in an enlarged European Union*, Cambridge, Cambridge University law, 2007, 178-201.

BELL, M., *Racism and equality in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2008, 227.

BIANCONI, S., *La legislazione razzista in Italia en in Europa*, Roma, Aracne, 2009, 488.

BALESTRIERI, A. en BRACALANTI, R. (ed.), *Dizionazio sulla discriminazione: le parole per comprendere e contrastare la discriminazione etnica e razziale*, Rome, EDUP multimedia, 2009, 214.

BILTEREYST, D. en PEEREN, Y., *Nieuws, democratie en burgerschap: onderzoek over hedendaagse nieuwsmedia*, Gent, Academia Press, 2003, 223.

BONAVITA, R., *Spettri dell'altro. Letteratura e razzismo nell'Italia contemporanea*, Bologna, il Mulino, 2009, 227.

BRICCHETTI, R., *Codice penale e leggi complementari. Giurisprudenza, schemi e tabelle*, Milano, il sole 24 ore, 2009, 1563.

CASSATA, F., *La difesa della razza: politica, ideologia e immagine del razzismo fascista*, Torino, Einaudi, 2008, 413.

DE BAETS, A., *Vergelijking tussen extreemrechts in België en Italië vanaf 1978*, onuitg. scriptie, Politieke Wetenschappen RUG, 2003-2004, 147.

DE PRINS, D., SOTTIAUX, S. en VRIELINK, J., *Handboek discriminatierecht*, Mechelen, Kluwer, 2005, 593.

EVENS FOUNDATION (ed.), *Europe's new racism? Causes, manifestations and solutions*, New York-Oxford, Berghahn Books, 2002, 245.

ELLIS, E., *EU anti-discrimination law*, Oxford, Oxford University Press, 2005, 401.

FEKETE, L., *A suitable enemy: racism, migration and islamophobia in Europe*, London, Pluto Press, 2009, 240.

GIANNITI, P., BONAMASSA, F. en GRANDE, G., *Sentenze scelte in materia civile e penale. Aggiornamento 2008*, Milanofiori Assago, Wolters Kluwer Italia, 2008, 249.

GÓMEZ-REINO CACHAFEIRO, M., *Ethnicity and nationalism in Italian politics. Inventing the Padania: Lega Nord and the northern question*, Aldershot, Ashgate, 2002, 233.

HOWARD, E., *The race directive: developing the protection against racial discrimination within the EU*, London-New York, Routledge, 2010, 223.

KAMALI, M., *Racial discrimination: institutional patterns and politics*, New York, Routledge, 2009, 315.

LAW, I., *Racism and ethnicity: global debates, dilemmas, directions*, Essex, Pearson education limited, 2010, 256.

LENTIN, A., *Racism and anti-racism in Europe*, London, Pluto Press, 2004, 338.

LEONARDI, R. en FEDELE, M (ed.), *Italy: politics and policy. Volume 2*, Aldershot, Ashgate, 2003, 221.

MACMASTER, N., *Racism in Europe (1870-2000*), Hampshire-New York, Palgrave, 248.

MACEWEN, M., *Tackling racism in Europe: an examination of anti-discrimination law in practice*, Oxford, Berg Publishers, 1995, 223.

MORGANTI, A., *Il razzismo: storia di una malattia della cultura europea*, Rimini, il Cerchio, 2003, 89.

NALETTO, G., *Rapporto sul razzismo in Italia*, Roma, Manifestolibri, 2009, 284.

NIESSEN, J. EN CHOPIN, I., *The development of legal instruments to combat racism in a diverse Europe*, Leiden, M.Nijhoff Publishers, 2004, 323.

PASSALACQUA, P., *Il vento della Padania: storia della Lega Nord 1984-2009*, Milaan, Mondadori, 254.

RIVERA, A., *Estranei e nemici: discriminazione e violenza razzista in Italia*, Roma, Derive Approdi, 2003, 157.

SCHIEK, D. EN CHEGE, V., *European Union non-discrimination law: comparative perspectives in multidimensional equality law*, London-New York, Routledge-Cavendish, 2008, 411.

STRAZZARI, D., *Discriminazione razziale e diritto: un'indagine comparata per un modello "europeo" dell'antidiscriminazione*, Padova, Cedam, 2008, 491.

UYTTENDAELE, C., *Openbare informatie: het juridisch statuut in een convergerende mediaomgeving*, Antwerpen-Apeldoorn, Maklu, 2002, 400.

VAN DEN WYNGAERT, C., *Strafrecht, strafprocesrecht en internationaal strafrecht*, Antwerpen-Apeldoorn, Maklu, 2006, 1314.

VANDERSANDE, L., *Van Mazzini versus Cattaneo tot de Lega Nord*, onuitg. scriptie Politieke Wetenschappen RUG, 1999-2000, 99.

VERMEULEN, G. (ed.) m.m.v. D'HONT F., *Aspecten van Europees materieel strafrecht*, Antwerpen-Apeldoorn, Maklu, 2002, 518.

VOORHOOF, D. en SCHUIJT, G.A.I., *Vrijheid van meningsuiting, racisme en revisionisme*, Gent, Academia Press, 1995, 236.

X., *Manifestations of Antisemitism in the European Union 2002-2003*, EUMC, 2004, 344.

Tijdschriftbijdragen

AENDENBOOM, I., "Antiracismewet: een grondige facelift", *T.Vreemd.* 2007, nr.4, 238-243.

AMBROSETTI, E. M., "Beni giuridici tutelati e struttura delle fattispecie: aspetti problematici nella normativa contro la discriminazione razziale", *L'Indice penale* 2006, fasc. 3, 1019-1035.

BREMS, E., "Botsende grondrechten. Over politieke partijen die discrimineren", *T.B.P.* 2009, nr. 8, 451-460.

CLOOTS, E., "Het verspreidingsverbod in de nieuwe Antiracismewet en de vrijheid van meningsuiting: heiligt het doel alle middelen?", *R.W.* 2007-2008, afl. 27, 1098-1112.

DE CLERCQ, S., "De bestrijding van discriminatie en de bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden", *TVW* 2007, afl.3, 282-284.

DELANGHE, C., "Nouveaux outils dans la lutte contre les discriminations raciales", *Rev.dr.étr.* , 301-322.

EVENS, E., "Hoe verzwarend zijn de verzwarende omstandigheden uit de Antidiscriminatiewet? Is het omdat ze anders zijn?", *T.Strafr* 2007, nr. 1, 66-71.

KERKHOFS, J. en HERBOTS, P., "Hitlergroet brengen is volgens meerdere wetten strafbaar", *Juristenkrant* 2008, nr. 176, 5.

MANCUSO, C., "La decisione quadro 2008/913/GAI: due passi in avanti e uno indietro nella lotta europea contro il razzismo", *Diritto penale e processo* 2009, fasc.5, 645-655.

PETERS, J., "Over botsende grondrechten en politieke partijen die discrimineren. Een reactie op Eva Brems.", *T.B.P.*2009, nr. 8, 461-466.

RENAULD, B., "La decision-cadre 2008/913/JAI du Conseil de l'Union européenne: du nouveau en matière de lutte contre le racisme?", *RTDH* 2010, afl.81, 119.

SOTTIAUX, S. en VRIELINK, J., "De Antiracismewet na het Vlaams-Blokarrest", *NJW* 2004, 718-733.

TOUSSAINT, P., "L'arrêt Vlaams Blok du 9 novembre 2004", *Journ.proc.* 224, nr. 490, 4-6.

VAN DE PUTTE, M., "Wet racisme en xenophobie: 20 jaar rechtspraktijk", *T.Vreemd.* 2001, 189-201.

VANDROMME, T., "Hoe ver reikt de strafbaarstelling van de Antiracismewet? Waar stopt het strafbaar racisme en beginnen de beledigingen?", *R.W.* 2009-2010, 453-458.

VOORHOOF, D., "Eén jaar effectieve gevangenisstraf voor holocaustontkenner", *Juristenkrant* 2005, nr. 109, 2.

VOORHOOF, D., "Hof weigert verspreidingsverbod van boeken met racistische inslag", *Juristenkrant* 2004, nr. 89, 13.

VRIENLINK, J., SOTTIAUX, P. en DE PRINS, D., "Het Vlaams-Blokarrest, artikel 150 van de Grondwet en de interpretatie van de Antiracismewet", *T. Vreemd.* 2004, nr. 2, 89-112.

Onlinebronnen en andere

COFFÉ H., "De schaduw van de Zwarte Zondag", *De Standaard* 11 mei 2004, URL: www.standaard.be/artikel/detail.aspx?artikelid=GD05TPD8.

DE LOBEL, P., "Untergang van Vlaams Belang", *De Standaard* 14 juni 2010, URL: www.standaard.be/artikel/detail.aspx?artikelid=NE2R99CG&kanaalid=1574

DEMEESTERE, T., *Islamofobie: een nieuwe vorm van racisme?*, onuitg. scriptie Politieke Wetenschappen RUG, 2005-2006, URL: www.ethesis.net .

FRONZA, E., "Osservazioni sull'attività di propaganda razzista", *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, n°2, 1998, URL: www.dhdi.free.fr/recherches/etudesdiverses/articles/razz.htm

VISCH, S., *Kaderbesluiten en het Nederlandse strafrecht; strategieën en beginselen*, Raad van State 2009, 53, URL: www.sanne**visch**.com/onderzoeksverslag_RVS.pdf

SQUIRES, N., "Unlikely champion of Italy's anti-immigration party is black and half-American", *The Telegraph* 11 juni 2009, URL: www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/italy/5496550/Unlikely-champion-of-Italys-anti-immigration-party-is-black-and-half-American.html .

X., *Jaarverslag Discriminatie/Diversiteit 2010*, CGKR, 2010, 164, URL: www.diversiteit.be.

X., *In welke mate voldoet de Belgische wetgeving aan de verplichtingen opgelegd door het Europese Kaderbesluit Racisme, door het Verdrag inzake bestrijding van strafbare feiten verbonden met elektronische netwerken en zijn aanvullend Protocol*, Ontwerp-adviesnota CGKR, 2010, 13, onuitg.

X., *Annual report 2010. Conference edition*, FRA, 2010, 175, URL: http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/AR_2010-conf-edition_en.pdf.

X., *ENAR Shadow Report 2009-2010*, ENAR, 2009-2010, 42, URL: www.cestim.it/argomenti/09razzismo/enar_shadow_report_2009_2010.pdf.

X., *Report to the president of the Council of Ministers on activity of UNAR*, UNAR, 2009,79, onuitg.

X., *Report By Thomas Hammarberg, Commissioner for Human Rights for the Council of Europe, following his visit to Italy on 13-15 January 2009*, 2009, URL: www.cestim.it/argomenti/09razzismo/09_04_16_rapporto_italia_hammarberg_commissioner_for_human_rights_for_the_council_of_europe.pdf. (via www.cestim.it)

X., "Dal palco istigazione al razzismo. Indigato il legista Gentilini", *La Reppublica* 2 november 2008, URL: www.repubblica.it/2007/11/sezioni/cronaca/sindaci-cittadella/gentilini-indagato/gentilini-indagato.html.

X., "11 misuri cautelari contro gruppi ultra destra", *Apcom* 14 oktober 2008, URL: www.diariodelweb.it/Articolo/Italia/?d=20081014&id=49930.

X., "Nieuwe Italiaanse regering in het zadel", *Knack* 8 mei 2008, http://knack.rnews.be/nl/actualiteit/nieuws/europa/nieuwe-italiaanse-regering-in-het-zadel/article-1194682364985.htm#.

X., *Consideration of reports submitted by state parties under article 9 of the concention. Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination-ITALY*, CERD maart 2008, 7, URL: www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/docs/co/CERD-C-ITA-CO-15.pdf.

X, *ENAR Shadow report 2008. Racism in Italy*, ENAR, 2008, 56, URL: http://cms.horus.be/files/99935/MediaArchive/national/Italy%20-20%SR%202008.pdf (via www.cestim.it.).

X, *Razzismi quotidiani. La voce degli stranieri e dei media su razzismo e discriminazione: Analisi dei casi di razzismo e discriminazione sulla base dell'appartenenza "etnico-razziale", nazionale e religiosa apparsi sulla stampa dal 24 ottobre al 28 novembre 2008*, COSPE, 2008, 20, URL: www.cestim.it/argomenti/08media/08_01_razzismi_quotidiani_cospe.pdf .

X., *Anti-semitism: Summary overview of the situation in the European Union 2001-2008*, FRA, 2009, 29, URL: www.fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/Antisemitism_Update_2009.pdf .

X, *Trends and developments 1997-2005. Combating ethnic and racial discrimination and promoting equality in the European Union*, FRA, 2007, 53, URL: http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/Trends_en.pdf .

X., *Jaarverslag over de toestand inzake racisme en vreemdelingenhaat in de EU-lidstaten*, EUMC, 2006, 39,URL: http://fra.europa.eu/fraWebsite/material/pub/ar06/AR06-sum_NL.pdf .

X., *Muslims in the European Union. Discrimination and Islamophobia*, EUMC, 2006, 118, URL: http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/Manifestations_EN.pdf .

X., *Third report on Italy*, ECRI, 2006, 90, via http://hudoc.ecri.coe.int/ecri/ (ECRI-database).

X., *Racist violence in 15 EU Member States. A comparative Overview of Findings from the RAXEN NFP Reports 2001-2004*, EUMC, 2005, 213, URL: http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/CS-RV-main.pdf .

X., *Analytical Report on Legislation*, CESTIM, 2004, 48, URL: www.cestim.it/argomenti/09razzismo/legislazione-it-04.pdf.

Conclusie van de Raad over de te volgen aanpak inzake de harmonisatie van straffen, Raad van de Europese Unie nr. 7991/02, Luxemburg 25-26 april 2002, 23, URL: www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/nl/jha/70429.pdf .

X., *Second report on Italy*, ECRI, 2002, 38, via http://hudoc.ecri.coe.int/ecri/ (ECRI-database).

X., *Anti-islamic reactions in the EU after the terrorist acts against the USA. A collection of country reports from RAXEN National Focal Points (NFP's)*, EUMC, 2001, 68, URL: http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/Nat-Report-291101.pdf .

X., *Anti-islamic reactions in the EU after the terrorist acts against the USA. A collection of country reports from RAXEN National Focal Points (NFP's). ITALY*, EUMC, 2001, 20, URL: http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/**Italy**.pdf

Belangrijke websites

www.amnesty.nl.

www.cestim.it (Centro Studi Immigrazione (Centrum voor studies inzake immigratie) (Italië))

www.diversiteit.be (Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding (België))

www.enar-eu.org (European Network Against Racism)

http://europa.eu (officiële website van de Europese Unie)

www.europarl.europa.eu (Europees parlement)

www.europa-nu.nl (site van het Europees Parlement Informatiebureau Nederland en het Parlementair Documentatie Centrum over de Europese Unie (Nederland))

http://fra.europa.eu (European Union Agency for fundamental rights (Bureau van de Europese Unie voor grondrechten)

www.mensenrechten.be (Liga voor Mensenrechten (België))

www.unar.it. (l'Ufficio per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza o sull'origine etnica (UNAR)) en www.pariopportunita.gov.it [(onderdeel van UNAR-site) (Dipartimento per le pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri/afdeling voor gelijke kansen van de voorzitter van de raad van Ministers) (Italië)]